

Frumvarp til laga

um Þjóðgarðastofnun¹

(Lagt fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018-2019)

I. kafli

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið, hlutverk og gildissvið.

Ríkið starfrækir Þjóðgarðastofnun sem heyrir undir ráðherra.

Hlutverk Þjóðgarðastofnunar er að annast þau verkefni sem stofnuninni eru falin í lögum þessum, lögum um náttúruvernd, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, lögum um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum. Þjóðgarðastofnun annast stjórnun og rekstur Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og annarra náttúruverndarsvæða sem njóta verndar samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga, laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, laga um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum. Einnig heyra undir Þjóðgarðastofnun vistkerfi, vistgerðir og tegundir sem friðuð eru skv. 56. gr. laga um náttúruvernd og vistkerfi, jarðminjar o.fl. sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. þeirra laga.

Lög þessi gilda um stjórnun og starfrækslu Þjóðgarðastofnunar, sbr. 1. og 2. mgr. Þá gilda lögin um verndun náttúrufars, sögu og menningar innan þjóðgarða, undirbúning friðlýsingar og friðlýsingu þjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðsins á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og um stjórnun annarra náttúruverndarsvæða og náttúruminja sem falla undir Þjóðgarðastofnun.

2. gr.

Skilgreiningar.

Náttúruminjar: Náttúrufyrirbæri sem ákveðið hefur verið að vernda með friðlýsingu, friðun eða með öðrum hætti eða sem tekin hefur verið afstaða til að rétt sé að vernda.

Náttúruverndarsvæði:

a. Friðlýst svæði og afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem vernduð eru skv. 1. mgr. 56. gr. laga um náttúruvernd.

b. Svæði og náttúrumyndanir á B- og C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. laga um náttúruvernd.

¹ Þjóðgarðastofnun er vinnuheiti stofnunarinnar í frumvarp þessu. Óskað verður eftir tillögum frá umsagnaraðilum um nafn á stofnunina.

c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt lögum vegna náttúru eða landslags.

3. gr.

Náttúruverndarsvæði, önnur en þjóðgarðar.

Þjóðgarðastofnun annast stjórnun og rekstur náttúruverndarsvæða sem stofnað er til á grundvelli laga um náttúruvernd, laga um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þíngeyjarsýslu og laga um vernd Breiðafjarðar og gilda þau lög um verndun, undirbúning friðlýsingar, friðlýsingu, eftirlit og valdheimildir Þjóðgarðastofnunar á slíkum svæðum. Um stjórnun náttúruverndarsvæða og rekstur gilda jafnframt ákvæði þessa laga.

II. kafli

Þjóðgarðar, stofnun og stækkun.

4. gr.

Þjóðgarðar.

Friðlýsa má sem þjóðgarð stór náttúrusvæði sem eru lítt snortin og hafa að geyma sérstætt eða dæmigert lífríki, jarðminjar og/eða landslag og/eða eru mikilvæg í menningarlegu eða sögulegu tilliti.

Friðlýsingin skal miða að því að vernda heildstæð náttúruleg vistkerfi, jarðminjar, landslag og menningarminjar sem einkenna svæðið og tryggja aðgang almennings að því til útivistar og til þess að kynnast náttúru og sögu svæðisins. Leggja skal áherslu á fræðslu og upplýsingar í þessu skyni. Þá er tilgangur friðlýsingar að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðs og á landinu öllu.

Hafa skal samráð við viðkomandi sveitarstjórn áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður.

5. gr.

Markmið verndunar.

Markmið með stofnun þjóðgarðs samkvæmt lögum þessum er að:

1. Vernda náttúru og sögu svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að efla samfélag og styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins og á landinu öllu, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.

6. gr.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum.

Þingvellir við Öxará og grenndin þar skal vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður. Mörk þjóðgarðsins eru tilgreind í fylgiskjali með lögum þessum. Ráðherra getur með reglugerð ákveðið stækkun þjóðgarðsins á Þingvöllum og tekur friðlýsingin og ný mörk þjóðgarðsins gildi við setningu reglugerðarinnar. Hið friðlýsta land sem tilgreint er í fylgiskjali skal vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það má aldrei selja eða veðsetja.

Innan þjóðgarðsins á Þingvöllum er afmarkað svæði sem nýtur sérstakrar verndar Alþingis, sbr. 2. mgr. 15. gr. Mörk svæðisins skulu skilgreind í reglugerð.

7. gr.

Vatnajökulsþjóðgarður.

Ráðherra ákveður friðlýsingu Vatnajökulsþjóðgarðs og stækkun þjóðgarðsins með reglugerð. Í reglugerðinni skal tilgreina mörk hins friðlýsta svæðis og tekur friðlýsingin gildi við setningu reglugerðarinnar.

8. gr.

Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull.

Ráðherra ákveður friðlýsingu þjóðgarðsins Snæfellsjökuls og stækkun þjóðgarðsins með reglugerð. Í reglugerðinni skal tilgreina mörk hins friðlýsta svæðis og tekur friðlýsingin gildi við setningu reglugerðarinnar.

9. gr.

Eignarhald lands í þjóðgarði.

Landsvæði þjóðgarða skulu vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru og um það náist samkomulag milli ráðherra og landeigenda, sbr. 2. mgr. Land í þjóðgarðinum á Þingvöllum sem tilgreint er í fylgiskjali með lögum þessum skal vera ævinleg eign íslensku þjóðarinnar, sbr. 6. gr.

Heimilt er með samþykki landeiganda að friðlýsa land sem þjóðgarð eða hluta hans. Gerður skal samningur milli ráðherra og landeiganda um slíka friðlýsingu, að fenginni tillögu Þjóðgarðastofnunar, þar sem m.a. kemur fram hvaða landnýting er heimil á svæðinu.

10. gr.

Kaup, eignarnám, bætur og lóðarleigusamningar.

Þjóðgarðastofnun er heimilt, eftir því sem fjárveitingar á fjárlögum leyfa, að kaupa einstakar fasteignir, mannvirki og nytjaréttindi sem eru innan þjóðgarðs eða næsta nágreppi hans og ekki eru í eigu íslenska ríkisins.

Þjóðgarðastofnun er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til þess að framkvæma friðun sem lög þessi mæla fyrir um. Um framkvæmd eignarnáms og ákvörðun bóta fer eftir almennum reglum.

Við gerð lóðarleigusamninga innan þjóðgarðs er heimilt að mæla fyrir um forkaupsrétt ríkisins við sérhver aðilaskipti að beinum eða óbeinum eignaréttindum innan þjóðgarðsins. Þjóðgarðastofnun annast samningagerð við lóðarleiguhafa og hefur eftirlit með innheimtu lóðarleigugjalda og eftirlit með því að lóðarleiguhafar efni skuldbindingar sínar samkvæmt lóðarleigusamningi. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er að öllu leyti undanþeginn lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.

Um rétt til bóta vegna friðlýsingar skv. lögum þessum fer skv. ákvæðum 42. gr. laga um náttúruvernd.

III. kafli.

Stjórnun Þjóðgarðastofnunar og starfslíð.

11. gr.

Yfirstjórn.

Þjóðgarðastofnun er ríkisstofnun og fer ráðherra með yfirstjórn mála er varða þá þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði og náttúruvernd sem undir stofnunina heyra.

12. gr.

Forstjóri.

Við Þjóðgarðastofnun skal starfa forstjóri skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi.

Forstjóri ber ábyrgð á stjórn og rekstri Þjóðgarðastofnunar gagnvart ráðherra og annast daglegan rekstur stofnunarinnar. Forstjóri ber ábyrgð á:

1. Að stofnunin starfi í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli.
2. Fjárreiðum stofnunarinnar og reikningshaldi, að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt og í samræmi við fjárhagsáætlun og að rekstarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárlög. Gerð fjárhags-, rekstrar- og framkvæmdaáætlunar fyrir stofnunina í heild, þ.m.t. fyrir þjóðgarða á grundvelli fjárhags-, rekstrar- og framkvæmdaáætlana sem lagðar eru fyrir og samþykktar af stjórnnum þeirra.

3. Yfirstjórn starfsmannamála, ráðningu þjóðgarðsvarða í samráði við og að tillögu stjórnar, og ráðningu annarra starfsmanna.

13. gr.

Umdæmisráð.

Landinu er skipt í umdæmi eftir ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Þjóðgarðastofnunar.

Í hverju umdæmi skv. 1. mgr. starfar umdæmisráð sem ráðherra skipar. Í umdæmisráði eiga sæti auk fulltrúa Þjóðgarðastofnunar fulltrúar sveitarfélaga á viðkomandi svæði umdæmisráðs og fulltrúar félag- og hagsmunasamtaka á svæðinu. Starfsmaður Þjóðgarðastofnunar stýrir fundum umdæmisráðs. Þjóðgarðsverðir, formenn stjórna og svæðisráða hafa heimild til að sitja fundi umdæmisráðs á sínu svæði.

Umdæmisráð er Þjóðgarðastofnun til ráðgjafar um málefni náttúruverndar í umdæminu í samræmi við nánari ákvæði reglugerðar. Hlutverk umdæmisráðs er að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir friðlýst svæði í viðkomandi umdæmi, önnur en þjóðgarða og náttúruverndarsvæði þar sem stjórn hefur verið skipuð, sbr. 14. gr. Afla skal umsagnar umdæmisráðs um tillögu að öðrum stjórnunar- og verndaráætlunum í umdæminu áður en þær eru samþykktar af viðkomandi stjórn. Enn fremur skal leita umsagnar umdæmisráðs um drög að atvinnustefnu sbr. 9. tölul. 1. mgr. 19. gr. sem og önnur málefni sem ástæða þykir til að leita álits umdæmisráðs um.

Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð um skiptingu landsins í umdæmi og um skipan og starfshætti umdæmisráða.

14. gr.

Stjórn náttúruverndarsvæða

Heimilt er ráðherra að fenginni tillögu Þjóðgarðastofnunar að skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði, sem friðlýst eru samkvæmt náttúruverndarlögum, þar sem m.a. eiga sæti fulltrúar þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi náttúruverndarsvæði og fulltrúi umhverfisverndarsamtaka. Skal kveðið á um slíka skipun og samsetningu stjórnar í auglýsingu um friðlýsingu svæðisins. Um hlutverk slíkrar stjórnar gilda ákvæði 19. gr.

15. gr.

Stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum.

Með stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum fer sérstök stjórn sem skipuð er af ráðherra. Í stjórn skulu sitja fimm fulltrúar: einn fulltrúi tilnefndur af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einn fulltrúi tilnefndur af Þingvallanefnd úr hópi þeirra alþingismanna sem þar eiga sæti, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður. Varamenn skulu skipaðir

á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum skal skipuð til fjögurra ára í senn.

Þingvallanefnd hefur umsjón með því svæði sem skilgreint er í reglugerð, sbr. 2. mgr. 6. gr., og nýtur sérstakrar verndar Alþingis. Þingvallanefnd skal skipuð af ráðherra og í henni skulu sitja sex fulltrúar. Alþingi skal í upphafi hvers kjörtímabils kjósa fimm alþingismenn í Þingvallanefnd og jafnmarga til vara. Umboð þeirra varir þangað til ný nefnd hefur verið kjörin. Að auki skal einn fulltrúi í Þingvallanefnd tilnefndur af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi aðalmanna en nefndin skiptir að öðru leyti sjálf með sér verkum.

16. gr.

Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs.

Með stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Í stjórn skulu sitja sjö fulltrúar: formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar, þ.e. formaður og varaformaður, og skal annar þeirra hafa fagþekkingu á verksviði þjóðgarða. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af þeim ferðamálasamtökum, sem tilnefna fulltrúa í svæðisráð sbr. 3. mgr. 21. gr., skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs skal skipuð til fjögurra ára í senn.

17. gr.

Stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökull.

Með stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Í stjórn skulu sitja fimm fulltrúar: þrjár fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum og einn fulltrúi skipaður af ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði skulu eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls skal skipuð til fjögurra ára í senn.

18. gr.

Ákvarðanataka í stjórnnum og daglegur rekstur.

Stjórnir þjóðgarða skulu funda eftir því sem ástæða þykir til en þó eigi sjaldnar en á þriggja mánaða fresti og skulu ákvarðanir þeirra samkvæmt ákvæðum laga þessara teknar á fundum stjórnar. Svæðisráð og Þingvallanefnd geta, ef þau telja nauðsynlegt að leita eftir afstöðu eða ákvörðun stjórnar þjóðgarðs um tiltekið málefni, óskað eftir því að haldinn sé fundur í stjórn þjóðgarðsins. Afl atkvæða ræður úrslitum mála á fundum stjórnar. Falli atkvæði jöfn við

atkvæðagreiðslu í Þingvallanefnd ræður atkvæði formanns. Stjórnir þjóðgarða skulu setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd starfa viðkomandi stjórnar. Starfsreglur stjórnna þjóðgarða skulu staðfestar af ráðherra og birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

19. gr.

Hlutverk stjórnna þjóðgarða.

Stjórn hvers þjóðgarðs hefur umsjón með náttúruvernd og vernd menningarminja í viðkomandi þjóðgarði. Helstu verkefni stjórnar eru:

1. Stefnumótun í málefnum þjóðgarðsins í samræmi við markmið 5. gr. laga þessara.
2. Yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og reglugerðar fyrir þjóðgarðinn.
3. Að samþykkja tillögu að fjárhagsáætlun um rekstur þjóðgarðsins, innan þess fjárhagsramma sem honum er ætlaður hverju sinni, að ráðstafa fé til rekstrarsvæða og samþykkja rekstraráætlun hvers svæðis þegar við á.
4. Samræming á starfsemi rekstrarsvæða þjóðgarðs.
5. Eftirlit með framkvæmd reglna þjóðgarðsins og stjórnunar- og verndaráætlunar.
6. Eftirlit með því að samningar við landeigendur í þjóðgarðinum séu virtir.
7. Samstarf við stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila um málefni þjóðgarðsins.
8. Að gera tillögu til forstjóra að skipan þjóðgarðsvarðar innan viðkomandi þjóðgarðs, þó ekki í tilviki Vatnajökulþjóðgarðs sbr. 4. tölul. 1. mgr. 22. gr.
9. Yfirumsjón með gerð tillögu að atvinnustefnu.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um verkefni og starfsemi stjórnna þjóðgarða.

20. gr.

Hlutverk Þingvallanefndar.

Þingvallanefnd hefur umsjón með náttúruvernd og vernd menningarminja á því svæði sem nýtur sérstakrar verndar Alþingis, sbr. 2. mgr. 6. gr. Helstu verkefni Þingvallanefndar eru:

1. Að vera stjórn þjóðgarðsins og Þjóðgarðastofnun til ráðgjafar um málefni svæðisins með tilliti til náttúruverndar, menningarminja, sögu og sérstöðu sem þingstaðar.
2. Að veita umsögn um málefni svæðisins áður en stefnumótandi ákvarðanir eru teknar af hálfu stjórnar, þ.m.t. um tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn. Jákvæð umsögn Þingvallanefndar skal liggja fyrir um tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu hvað varðar það svæði sem er í umsjá Þingvallanefndar áður en hún er samþykkt af stjórn.
3. Að veita umsögn um tillögu að fjárhagsáætlun þjóðgarðsins áður en hún er samþykkt af stjórn.
4. Önnur mál er varða þingstaðinn og friðhelgi svæðisins samkvæmt því sem nánar er tilgreint í reglugerð.

21. gr.

Svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs.

Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin skulu sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð þjóðgarðsvarðar. Á hverju rekstrarsvæði skal starfa svæðisráð skipað af ráðherra til fjögurra ára í senn. Mörk rekstrarsvæða skulu tilgreind í reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð.

Heimilt er að hvert svæðisráð sem skipað er skv. 1. mgr. fari jafnframt með málefni nálægra náttúruverndarsvæða, og skal stjórn þjóðgarðsins þá einnig hafa umsjón þeirra. Tilgreina skal slíka umsjón og fyrirkomulag í stjórnunar- og verndaráætlun viðkomandi náttúruverndarsvæðis.

Í svæðisráði skulu sitja sex fulltrúar: þrjú fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, einn fulltrúi tilnefndur sameiginlega af ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, einn fulltrúi tilnefndur af útivistarsamtökum og einn fulltrúi tilnefndur af umhverfisverndarsamtökum. Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem eru skipaðir með sama hætti. Svæðisráð kýs sér formann úr hópi sveitarstjórnarmanna og varaformann.

Þjóðgarðsvörður situr fundi svæðisráðs.

Heimilt er með reglugerð að ákveða að umdæmisráð, sbr. 13. gr., gegni einnig hlutverki svæðisráðs og skulu þá þrjú fulltrúar sveitarstjórna í svæðisráði tilnefndir sameiginlega af þeim sveitarfélögum sem eru innan viðkomandi umdæmis.

22. gr.

Hlutverk svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs.

Hlutverk svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs er:

1. Að vera þjóðgarðsverði og stjórn þjóðgarðs til ráðgjafar um málefni þjóðgarðsins á viðkomandi rekstrarsvæði.
2. Að hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi svæði.
3. Að samþykkja tillögu að rekstraráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði innan þess fjárhagsramma sem því er ætlaður hverju sinni samkvæmt ákvörðun stjórnar þjóðgarðsins.
4. Að gera tillögu að ráðningu þjóðgarðsvarðar á viðkomandi rekstrarsvæði.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um verkefni og starfsemi svæðisráða.

23. gr.

Samstarf.

Stjórnir Þjóðgarða og/eða náttúruverndarsvæða, Þingvallanefnd, umdæmisráð og svæðisráð einstakra rekstrarsvæða skulu vinna saman að málefnum Þjóðgarðsins og hlutaðeigandi náttúruverndarsvæða. Þá skulu stjórnir Þjóðgarða og/eða náttúruverndarsvæða og umdæmisráð vinna saman að heildarssamræmingu í málefnum Þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða á landinu. Þjóðgarðastofnun skal setja stjórnnum, umdæmisráðum og svæðisráðum starfsreglur um nánara fyrirkomulag samstarfs samkvæmt þessari grein.

24. gr.

Þjóðgarðsverðir.

Á hverju rekstrarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs og í Þjóðgördunum á Þingvöllum og Snæfellsjökli skal starfa Þjóðgarðsvörður sem ráðinn er af forstjóra samkvæmt tillögu stjórnar viðkomandi Þjóðgarðs, en hlutaðeigandi svæðisráðs í tilviki Vatnajökulsþjóðgarðs.

25. gr.

Hlutverk Þjóðgarðsvarðar.

Þjóðgarðsvörður annast daglegan rekstur, starfsmannahald og stjórn viðkomandi Þjóðgarðs eða rekstrarsvæðis í samráði við forstjóra og samkvæmt starfslýsingu sem forstjóri setur honum. Þjóðgarðsvörður ber ábyrgð á fjárreiðum og reikningshaldi gagnvart forstjóra. Þjóðgarðsvörður undirritar í umboði forstjóra samninga við rekstraraðila í hans umdæmi og framfylgir að öðru leyti innan umdæmisins ákvörðunum sem teknar eru af forstjóra og stjórn Þjóðgarðsins og þeirri stefnumótun sem samþykkt hefur verið innan Þjóðgarðsins og Þjóðgarðastofnunar. Þjóðgarðsvörður annast ráðningu landvarða og annars starfsfólks á sínu svæði í umboði og að höfðu samráði við forstjóra Þjóðgarðastofnunar samkvæmt því sem nánar greinir í starfslýsingu.

26. gr.

Miðlæg stoðþjónusta.

Innan Þjóðgarðastofnunar skal starfrækja miðlæga stoðþjónustu sem heyrir undir forstjóra og veitir forstjóra, stjórnnum, Þingvallanefnd, umdæmisráðum, svæðisráðum, Þjóðgarðsvörðum og öðru starfsliði stofnunarinnar faglega þjónustu, stuðning og aðstoð við undirbúning friðlýsinga, áætlanagerð, eftirfylgni og framkvæmd annarra verkefna sem kveðið er á um lögum þessum og öðrum lögum sem kveða á um verkefni Þjóðgarðastofnunar. Starfsfólk miðlægrar stoðþjónustu getur haft aðsetur á aðalskrifstofu stofnunarinnar eða einhverri af starfsstöðvum hennar eftir því sem hentugast þykir hverju sinni.

IV. kafli.

Stjórnunar- og verndaráætlunir þjóðgarða.

27. gr.

Stjórnunar- og verndaráætlun.

Stjórnunar- og verndaráætlun skal unnin fyrir hvern þjóðgarð svo sem nánar greinir í þessum kafla. Stjórnunar- og verndaráætlun er meginstjórn tæki þjóðgarða. Áætlunin tilgreinir nánar markmið verndunar, stefnu stjórnar og leiðir til að framfylgja stjórnun og vernd, í samræmi við markmið laga þessara.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal nánar tiltekið gerð grein fyrir markmiðum verndar á einstökum svæðum innan viðkomandi þjóðgarðs, verndaraðgerðum, vöktun, landnýtingu, öryggismálum, mannvirkjagerð, samgöngum og öðrum innviðum á svæðinu. Þar skal fjallað um umferðarrétt almennings, aðgengi að svæðinu, not þess og takmarkanir sem gilda á einstökum svæðum.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka þurfi atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs.

Í stjórnunar- og verndaráætlun er heimilt að setja skilyrði um hvernig framkvæmdum skuli háttað og um eftirlit með þeim til að tryggja að framkvæmdir raski ekki að óþörfu lífríki, jarðmyndunum, vatnafari, landslagi eða menningarminjum í þjóðgarðinum.

28. gr.

Málsmeðferð.

Svæðisráð, hvert á sínu svæði, skulu vinna tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði. Ef svæðisráð er ekki til staðar vinnur stjórn þjóðgarðsins slíka tillögu. Stjórn þjóðgarðs fer yfir tillögur svæðisráða og vinnur á grundvelli þeirra stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarðinn í heild. Stjórn getur gert breytingar á tillögum svæðisráða. Tillögurnar skulu á öllum stigum unnar í samráði við hlutaðeigandi fagstofnanir ríkisins. Við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar skal hafa samráð við eigendur lands innan þjóðgarðs á viðkomandi svæði, sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila á svæðinu.

Stjórnir þjóðgarða og svæðisráð vinna stjórnunar- og verndaráætlun á ábyrgð og í samvinnu við forstjóra Þjóðgarðastofnunar. Starfslið miðlægrar stoðþjónustu Þjóðgarðastofnunar skal taka þátt í gerð stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðs og veita þjónustu og faglega aðstoð við vinnslu hennar. Þá skal stjórnunar- og verndaráætlun send umdæmisráði til umsagnar áður en hún er samþykkt af stjórn. Jákvæð umsögn Þingvallanefndar skal liggja fyrir um tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir það svæði sem nýtur sérstakrar verndar Alþingis, sbr. 2. mgr. 6. gr., áður en hún er samþykkt af stjórn þjóðgarðsins. Stjórnir og forstjóri skulu gæta þess að stjórnunar- og verndaráætlun samræmist ákvæðum laga þessara og reglugerðar um viðkomandi þjóðgarð.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun skal auglýst opinberlega og almenningi og hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir áður en endanleg tillaga er send ráðherra. Frestur til að gera athugasemdir við tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun skal a.m.k. vera sex vikur frá birtingu auglýsingar.

Tillaga stjórnar að stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs skal send ráðherra til staðfestingar. Ráðherra getur gert breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun telji hann hana eða einstaka hluta hennar fara í bága við lög þessi eða reglugerð um viðkomandi þjóðgarð. Þegar ráðherra hefur staðfest stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarð skal hún auglýst í B-deild Stjórnartíðinda og tekur hún gildi við birtingu.

Heimilt er að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun og fer um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr. Stjórn getur lagt til breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun án þess að um það berist tillaga frá viðkomandi svæðisráði. Í þeim tilvikum skal ávallt leita umsagnar viðkomandi svæðisráðs, umdæmisráðs og eftir atvikum Þingvallanefndar áður en tillagan er send ráðherra. Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir þjóðgarð skal endurskoðuð eigi sjaldnar en á 10 ára fresti. Við stækkun þjóðgarðs er heimilt að gera viðauka við stjórnunar- og verndaráætlun með lýsingu á mörkum og náttúru og ákvæðum um stjórnun og vernd hins nýja svæðis, án þess að öll áætlunin sé tekin til endurskoðunar. Um málsmeðferð fer samkvæmt ákvæðum 1.–4. mgr. Sameina skal viðaukann við stjórnunar- og verndaráætlun við næstu endurskoðun hennar.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um efni stjórnunar- og verndaráætlunar og málsmeðferð við gerð og staðfestingu hennar.

29. gr.

Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

Sveitarstjórnir eru bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Þetta á þó ekki við í þjóðgarðinum á Þingvöllum en þar er sveitarstjórn engu að síður við gerð skipulagsáætlana bundin af ákvæðum laga þessara og reglugerða sem settar eru fyrir þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Mannvirkjagerð og hverskonar jarðrask innan þjóðgarðs eru óheimil ef ekki er gert ráð fyrir þeim í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. þó 34. og 36. gr. Óheimilt er að gera nokkurt það jarðrask eða reisa mannvirki innan þjóðgarðsins á Þingvöllum nema að fengnu samþykki stjórnar þjóðgarðsins og Þingvallanefndar að auki vegna framkvæmda innan þess svæðis sem nýtur sérstakrar verndar Alþingis, sbr. 2. mgr. 6. gr. Ekki þarf sérstakt leyfi Þjóðgarðastofnunar samkvæmt lögum þessum fyrir þeim framkvæmdum sem gert er ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun. Slíkar framkvæmdir kunna eigi að síður að vera háðar framkvæmdaleyfi eða byggingarleyfi viðkomandi sveitarfélags. Ávallt skal hafa samráð við viðkomandi þjóðgarðsvörð áður en framkvæmd hefst.

Þjóðgarðastofnun hefur eftirlit með framkvæmdum og að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerðar um viðkomandi þjóðgarð og stjórnunar- og verndaráætlunar og þeim skilyrðum sem framkvæmdinni voru sett þar.

Allir þeir sem fara um þjóðgarð og dvelja þar, svo sem vegna ferðalaga eða í atvinnuskyni, eru bundnir af áætluninni, eftir því sem við á. Að öðru leyti gilda ákvæði náttúruverndarlaga um framkvæmdir í þjóðgördum.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar.

V. Kaffi.

Almennar meginreglur.

30. gr.

Bann við spjöllum og raski.

Óheimilt er að valda spjöllum eða raski á lífríki, jarðmyndunum, landslagi og menningarminjum innan þjóðgarða. Þá er óheimilt að gera nokkuð það sem getur spillt eða mengað jarðveg eða vatn, hvort sem er á yfirborði eða grunnvatn.

Allar framkvæmdir innan þjóðgarðs skulu samræmast verndarmarkmiðum þjóðgarðsins samkvæmt ákvæðum laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðsins. Heimilar eru framkvæmdir sem miða að því að endurheimta landgæði, verja lífríki, jarðmyndanir og landsvæði, svo sem vegna ágangs manna, dýra eða plantna eða vegna náttúruhamfara, ágangs vatns og sjávar, jarðvegseyðingar eða annarrar röskunar af völdum manna eða náttúru.

31. gr.

Dvöl, umgengni og umferð í þjóðgördum.

Almenningi er heimil för um þjóðgarða og dvöl þar í lögmætum tilgangi.

Öllum er skylt að ganga vel um náttúru þjóðgarðs og menningarminjar og sýna ýtrustu varúð og tillitssemi svo að náttúru, menningarminjum og mannvirkjum þjóðgarðsins verði ekki spillt. Gestum þjóðgarðs er skylt að hlíta fyrirmælum starfsmanna þjóðgarðsins um umgengni og háttsemi í þjóðgarðinum.

Setja skal í reglugerð ákvæði um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgördum, þ.m.t. tjöldun og umferð gangandi vegfarenda, ríðandi og hjólandi manna, sem og um umferð vélknúinna ökutækja, báta, skipa, loftfara, dróna og hverskonar annarra farartækja í þjóðgarði. Þá er heimilt að setja reglugerð um köfun innan þjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi fólks.

Akstur vélknúinna ökutækja utan vega í þjóðgarði er bannaður. Þó er heimilt að aka slíkum tækjum á jöklum og á leyfðum vetraraksturssvæðum, sbr. 6. mgr., svo fremi sem jörð er snævi þakin og frosin. Í reglugerð er heimilt að banna akstur vélknúinna ökutækja á einstökum svæðum á Vatnajökli allt árið um kring eða á tilteknum tímum ársins.

Afla skal leyfis þjóðgarðsvarðar til landingar loftfars innan þjóðgarðs. Nánar skal mælt fyrir um málsmeðferð og leyfisveitingar í reglugerð.

Í stjórnunar- og verndaráætlun hvers þjóðgarðs skal gerð sérstök grein fyrir öllum vegum sem heimilt er að aka innan þjóðgarðsins. Enn fremur skal skilgreina þau svæði þar sem heimilt er að aka að vetri á snjó eða frosinni jörð og hvaða skilyrðum slíkur akstur er bundinn. Heimilt er að takmarka umferð á einstökum vegum, slóðum eða svæðum við tiltekinn tíma ársins eða binda hana við tiltekna notkun, svo sem vegna veiða, smölunar búfjár eða annarra landbúnaðarstarfa eða vegna rannsókna, ef það er talið nauðsynlegt vegna verndunar viðkomandi landsvæðis.

Liggi landsvæði eða lífríki undir skemmdum og talið er nauðsynlegt að grípa til tafarlausra aðgerða getur Þjóðgarðastofnun tekið ákvörðun um tímabundna lokun afmarkaðs svæðis fyrir umferð. Ákvörðun Þjóðgarðastofnunar um tímabundna lokun svæðis skal birt í B-deild Stjórnartíðinda og með öðrum áberandi hætti í dagblöðum og á vefsíðu viðkomandi þjóðgarðs.

32. gr.

Öryggi gesta.

Fólk ferðast um og dvelur í þjóðgördum á eigin ábyrgð.

Í stjórnunar- og verndaráætlun skal fjallað um öryggismál og uppbyggingu innviða vegna þeirra á fjölförnum áningarstöðum innan þjóðgarða þar sem talin er þörf á sérstökum ráðstöfunum til að vara fólk við hættu eða nauðsynlegt er að beina umferð frá sérstökum hættum í umhverfinu.

Þjóðgarðsverðir og annað starfsfólk Þjóðgarðastofnunar veita fræðslu og upplýsingar eftir því sem unnt er varðandi öryggi gesta innan þjóðgarða. Þeir eru lögreglu og öðrum þjörgunar- og viðbragðsaðilum til aðstoðar komi upp hættu- eða neyðarástand innan þjóðgarðs eða á öðrum náttúruverndarsvæðum, sbr. einnig 36. gr.

VI. kafli

Starfsemi í þjóðgördum og þjónusta.

33. gr.

Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila.

Stjórn hvers þjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við markmiðsákvæði 5. gr. og ákvæði viðkomandi stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs sbr. 3. mgr. 27. gr.

Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við Þjóðgarðastofnun. Slík starfsemi skal rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar.

Í samningum skv. 2. mgr. skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, m.a. vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins og samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Nánar skal mælt fyrir um slík skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga samkvæmt ákvæði þessu í reglugerð.

34. gr.

Leyfisveitingar.

Afla skal leyfis Þjóðgarðastofnunar vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarði, svo sem til kvikmyndunar, listviðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja þau skilyrði fyrir leyfisveitingu sem nauðsynleg eru.

Þjóðgarðastofnun er heimilt að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins ef það er nauðsynlegt vegna viðburða eða verkefna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Hafa skal samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðapjónustu sem ætla má að hyggi á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ákvörðun Þjóðgarðastofnunar um lokun svæðis samkvæmt ákvæði þessu skal birt í B-deild Stjórnartíðinda og með öðrum opinberum hætti í dagblöðum og á vefsíðu þjóðgarðsins.

Ákvæði laga þessara um leyfisveitingar ganga framur ákvæðum laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um leyfisveitingar í reglugerð.

35. gr.

Meginstarfstöðvar og þjónustustöðvar.

Þjónusta og upplýsingar eru veittar á meginstarfsstöðvum þjóðgarða. Starfsstöðvarnar eru eftirfarandi:

- a. Vatnajökulspjóðgarður: Ásbyrgi, Mývatnssveit, Skriðuklaustri, Hornafirði, Skaftafelli og Kirkjubæjarklaustri.
- b. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum: Á Þingvöllum.
- c. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull: Á Hellissandi.

Ráðherra ákveður nánari staðsetningu meginstarfsstöðva þjóðgarða í reglugerð. Enn fremur er heimilt að reka gestastofur og þjónustustöðvar í þjóðgördum og á öðrum náttúruverndarsvæðum þar sem almenningi er veitt fræðsla um náttúruvernd og þjónusta eftir því sem þörf krefur. Meginstarfsstöðvar, gestastofur og þjónustustöðvar mynda þjónustunet Þjóðgarðastofnunar. Stjórn þjóðgarðs ákveður staðsetningu og rekstrarfyrirkomulag gestastofa og þjónustustöðva innan þjóðgarðsins í samráði við forstjóra og skal stefna stjórnar þar að lútandi koma fram í stjórnunar- og verndaráætlun.

VII. Kafli.

Eftirlit og úrskurður um ágreining.

36. gr.

Eftirlit.

Þjóðgarðastofnun hefur eftirlit með því að virt séu ákvæði laga þessara, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða. Þjóðgarðsverðir annast eftirlitið á sínu svæði og samskipti við lögreglu og önnur eftirlitsstjórnvöld vegna brota á lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

Heimilt er þjóðgarðsverði að loka þjóðgarði eða einstökum svæðum hans fyrirvaralaust ef hann telur að dvöl manna eða umferð geti spillt lífríki, jarðmyndunum, landslagi eða menningarminjum, ef hættuástand skapast í þjóðgarðinum vegna náttúruvár eða ef slíkt er nauðsynlegt af öðrum ástæðum til að tryggja öryggi gesta.

Ef brýna nauðsyn ber til er Þjóðgarðastofnun, í samráði við önnur yfirvöld eftir atvikum, heimilt að ráðast í framkvæmdir sem ekki er gert ráð fyrir í stjórnunar- og verndaráætlun, svo sem að láta leggja nýjan veg eða stíg, eða gera annað sem auðveldar aðkomu eða brottför af svæði. Skilyrði er að með framkvæmdinni sé brugðist við náttúruvá eða öðrum óvæntum aðstæðum og að framkvæmdin sé unnin í öryggisskyni eða vegna rannsókna sem nauðsynlegar eru til að tryggja almennt öryggi. Í stjórnunar- og verndaráætlun skal útfæra nánar almenn skilyrði og umfang slíkra framkvæmda, sem til kynni að koma, svo sem um merkingar og stikun, afnám vega og aðrar framkvæmdir sem ráðast þarf í þegar náttúruváin eða aðrar óvæntar aðstæður eru ekki lengur fyrir hendi.

Þjóðgarðsverði og öðrum starfsmönnum þjóðgarðs er heimilt að vísa úr þjóðgarðinum hverjum þeim sem brýtur ákvæði laga þessara og reglugerðar um viðkomandi þjóðgarð.

37. gr.

Ágreiningur um framkvæmd laganna.

Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Úrskurður úrskurðarnefndar er endanlegur úrskurður á stjórnarsýslustigi.

Kærurétt samkvæmt þessari grein eiga þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun og umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök sem varnarþing eiga á Íslandi, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærnan lýtur að. Umhverfisverndarsamtök teljast samtök sem hafa umhverfisvernd að meginmarkmiði. Útivistarsamtök teljast samtök sem hafa útivist og umhverfisvernd að markmiði. Samtök skv. 2. og 3. málsl. skulu vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhalð.

IX. kafli.

Ýmis ákvæði.

38. gr.

Reglugerð fyrir þjóðgarð.

Stjórn þjóðgarðs skal, í samráði við forstjóra og eftir atvikum svæðisráð og Þingvallanefnd, gera tillögu til ráðherra um reglugerð fyrir viðkomandi þjóðgarð. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið á um stofnun þjóðgarðsins, mörk hans og rekstrarsvæða innan hans, verndun og verndarstig og staðsetningu meginstarfsstöðva.

39. gr.

Gjaldtaka.

Í reglugerð má ákveða að taka gjöld fyrir veitta þjónustu innan þjóðgarðs. Heimilt er að ákveða að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir dagsdvöl í þjóðgarðinum og veiti aðgang að þjónustu á vegum þjóðgarðsins innan marka hans. Heimilt er jafnframt að innheimta sérstaklega fyrir aðgang að tjaldstæðum innan þjóðgarðsins. Heimilt er að veita afslátt af gjaldinu ef greitt er fyrir lengri tíma í senn, ef greitt er fyrir marga aðila í einu eða ef veittur er aðgangur að fleiri en einum þjóðgarði. Gjöld samkvæmt ákvæði þessu renna til þjóðgarðsins og þeirra náttúruverndarsvæða sem stjórn þjóðgarðsins hefur umsjón með. Tekjum af gjöldunum er ætlað að mæta kostnaði við þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða, rekstur og eftirlit með dvalargestum innan marka þjóðgarðsins. Fjárhæð gjaldanna skal birt í reglugerð og byggjast á rekstraráætlun þjóðgarðsins að tillögu stjórnar sem forstjóri leggur fyrir ráðherra til samþykktar. Ráðherra ákveður nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum Þjóðgarðastofnunar.

Heimilt er að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Gjöldin skulu standa undir kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi, ásamt kostnaði við nauðsynlega uppbyggingu og viðhald innviða vegna starfseminnar. Ráðherra ákveður fjárhæð gjalds og nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum Þjóðgarðastofnunar.

40. gr.

Refsiábyrgð og dagsektir.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Sektir renna í ríkissjóð.

Beita má dagsektum er renna í ríkissjóð, allt að 500.000 kr., til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt lögum þessum og reglugerðum eða láta af atferli sem er ólögmætt.

41. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2020. Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 47/2004 um Þjóðgarðinn á Þingvöllum og lög nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Þrátt fyrir ákvæði 41. gr. er heimilt fyrir gildistöku laga þessara að skipa forstjóra Þjóðgarðastofnunar sem vinna skal að undirbúningi gildistöku laga þessara í samráði við ráðherra.
2. Starfsmenn Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og Umhverfisstofnunar sem vinna að þeim verkefnum sem færast 1. janúar 2020 til Þjóðgarðastofnunar skulu eiga forgangsrétt til starfa hjá Þjóðgarðastofnun. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum málslið.
3. Reglugerðir og stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir þjóðgarða sem settar eru á grundvelli laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð, laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, og laga nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum, halda gildi sínu við gildistöku laga þessara.

Fylgiskjal:

Mörk þjóðgarðsins á Þingvöllum og hins friðhelga lands skulu vera: Að sunnan eru mörkin um línu sem dregin er úr landamerkjum jarðanna Arnarfells og Mjóaness á Langatanga, vestur yfir vatnið og í Grjótnes sem er á landamerkjum jarðanna Skálabrekku og Kárastaða. Þaðan ráða landamerki þeirra jarða að landamerkjum Selkots og síðan landamerki Selkots og Kárastaða að sýslumörkum Árnassýslu og Kjósarsýslu á Há-Kili. Þaðan ráða sýslumörk til norðausturs til upptaka Öxarár við Myrkavatn og í hátind Háusúlu og þaðan bein stefna til austurs í efsta tind Gatfells. Þaðan liggja mörkin til suðurs í Hrafnabjörg og með austur- og suðurmörkum jarðarinnar Gjábakka og með austurmörkum jarðarinnar Arnarfells í Langatanga.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

1. Inngangur

Á umliðnum árum hefur farið fram nokkur umræða um fyrirkomulag stjórnunar og rekstrar þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða hér á landi. Í dag eru þrír þjóðgarðar á landinu, þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn Snæfellsjökull. Þeir tveir fyrst nefndu eru reknir sem sjálfstæðar ríkisstofnanir í eigin nafni en sá síðast nefndi heyrir undir Umhverfisstofnun. Önnur friðlýst svæði á landinu eru 111 talsins samkvæmt skrá Umhverfisstofnunar og fer sú stofnun með stjórnun og rekstur þeirra. Í kjölfar aukningar ferðamanna og aukins álags á helstu náttúruperlur landsins hefur komið upp umræða um nauðsyn þess að vernda svæðin betur gegn ágangi og ráðast í frekari uppbyggingu. Þá hefur einnig verið bent á nauðsyn aukinnar samræmingar og meiri stuðnings við samskonar verkefni sem unnin eru í dag innan þriggja stofnana.

Bjarni Snæbjörn Jónsson ráðgjafi vann skýrslu að beiðni umhverfis- og auðlindaráðherra um Þjóðgarðastofnun, dags. 3. júlí 2017, þar sem farið var yfir þær athuganir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum um framtíðarskipan mála er varða náttúruvernd, þjóðgarða og friðlýst svæði og endurspeglar m.a. þá umræðu sem fram hefur farið á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um skipulag stofnana ráðuneytisins á þessu sviði á undanförunum árum. Á grundvelli þessarar athugunar voru í skýrslu Bjarna gerðar tillögur um fyrirkomulag og uppbyggingu stofnunar sem myndi annast þessi mál í heild sinni.

Þann 31. ágúst 2017 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp sem fengið var það verkefni að vinna að gerð lagafrumvarps um Þjóðgarðastofnun. Starfshópurinn var þannig skipaður: Sigríður Auður Arnardóttir, formaður, ráðuneytisstjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Vilhjálmur Árnason, formaður Þingvallanefndar, Einar Á.E. Sæmundsen, þjóðgarðsvörður í þjóðgarðinum á Þingvöllum, Helgi Kjartansson, oddviti Bláskógabyggðar, Ármann Höskuldsson, formaður stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs, Þórður H. Ólafsson, framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs, Björn Ingi Jónsson, bæjarstjóri Sveitarfélagsins Hornafjörður, Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar, Ólafur A. Jónsson, sviðstjóri hjá Umhverfisstofnun, Kristinn Jónasson, bæjarstjóri Snæfellsbæjar, Margrét Björk Björnsdóttir, atvinnuráðgjafi hjá Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi, Jón Geir Pétursson, skrifstofustjóri í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingur í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Steinar Kaldal, aðstoðarmaður fyrrum umhverfis- og auðlindaráðherra sem lét af störfum á starfstímanum og Ingibjörg Halldórsdóttir, héraðsdómslögmaður, starfsmaður nefndarinnar. Starfshópurinn afhenti ráðherra skilabréf og tillögu að frumvarpi þessu þann 9. febrúar 2018.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland er einstaklega ríkt af sérstæðri náttúru og er verndun hennar og sjálfbær nýting mikilvægt viðfangsefni stjórnvalda. Núverandi stjórnkerfi náttúruverndar eru á hendi margra aðila og eru veigamikil rök fyrir því að hægt sé að efla og styrkja það með því að sameina á einn stað verkefni sem nú heyra undir þrjár stofnanir.

Náttúrufyrirbæri og náttúruvegur hafa gjarnan verið tekin sem sjálfsagðir hlutir. Með vaxandi straumi ferðamanna er landsmönnum í meira mæli farið að skiljast að mikil áþreifanleg verðmæti eru fólgin í því að hafa aðgang að náttúru Íslands. Jafnframt verður æ ljósara, að skapast hefur ný hætta sem felst í því að einstakir staðir eða svæði sem skipta þjóðina miklu máli bæði tilfinningalega og efnahagslega gætu legið undir skemmdum. Þessir þættir hafa orðið til þess að vaxandi skilningur er á því að lítt snortin náttúra landsins flokkast undir takmörkuð gæði sem mikilvægt er að huga betur að. Með nýjum kynslóðum koma nýjar áherslur, sem miða að því að náttúruna beri að vernda og nýta með þeim hætti að hún njóti vafans.

Á undanförunum áratugum hefur verið lagður grunnur að verndun og friðun fjölmargra svæða. Nú eru þjóðgarðarnir hér á landi þrír, Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull og önnur friðlýst svæði alls um 111 eða samtals um 20% af flatarmáli landsins. Til viðbótar eru fjölmörg og stór svæði á náttúruminjaskrá sem teljast til náttúruverndarsvæða skv. lögum. Miðað við fjárhagsáætlun árið 2017 fyrir málefni náttúruverndarsvæða er rekstrarkostnaður og fjármagn til framkvæmda í heild áætlað tæpir 2,3 milljarðar og sértekjur þjóðgarða áætlaðar tæpar 700 milljónir. Miðað við þær hugmyndir sem liggja fyrir um áframhaldandi þróun þessarar starfsemi er sýnt að umfangið muni fara vaxandi og fjárhags- og rekstrarlegir hagsmunir því mjög miklir. Í fyrirliggjandi gögnum sem lúta að fyrirkomulagi á umsjón með friðlýstum svæðum hefur víða komið fram að sífellt verður mikilvægara að þessi mál hafi skýran forgang í stjórnkerfinu. Auk þess sem verkefnið sem að þeim lúta eru jafnframt mjög dreifð í opinberri stjórnsýslu.

Í stuttu máli má draga saman eftirfarandi ástæður þess að mikilvægt er að gefa málefnum þjóðgarða og náttúruverndarsvæða sérstakan gaum og huga að breytingum til þess að endurspegla þær áherslur sem liggja að baki:

- Um er að ræða náttúruminjar og -fyrirbæri sem mörg hafa sögulega skírskotun og eru snar þáttur í menningu og þjóðarvitund Íslendinga.
- Aðgangur að sérstæðri og stórbrotinni náttúru landsins verður æ eftirsóknarverðari bæði meðal landsmanna og ferðamanna.
- Þjóðgarðar og náttúruverndarsvæði eru á meðal fjölsóttustu ferðamannastaða landsins og fela í sér margvísleg tækifæri til atvinnu- og verðmætasköpunar sem mikilvægt er að nýta þannig að ekki hljóttist tjón af.
- Fjöldi ferðamanna hefur margfaldast með tilheyrandi álagi á viðkvæma staði og heilu svæðin í náttúru landsins.
- Fjölmargir staðir í íslenskri náttúru liggja undir skemmdum vegna álags sem kallar á mun markvissari og skipulagðari viðbrögð stjórnvalda.

Til þess að mæta þessum áskorunum er mikilvægt að fyrir hendi sé starfsemi sem sérhæfir sig í stjórnun og rekstri þjóðgarða og náttúruverndarsvæða með áherslu á samspil verndunar og sjálfbærrar nýtingar og byggja upp kjarnastarfsemi sem hefur getu til að fylgja eftir þróun til framtíðar sem mun einkennast af fjölgun þessara svæða og aukinni áherslu á vernd samhliða sjálfbærri nýtingu sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærrar beitir, veiðir, útivistar og ferðaþjónusta. Markmið með breytingum eru einkum eftirfarandi:

- Einföldun og skilvirkni þar sem allar einingar hafa skýrt hlutverk og ábyrgð og áhersla er á þá þætti er snúa að umsjón og rekstri viðkomandi svæða, s.s. uppbyggingu innviða, vernd og eftirliti, fjármögnun og öryggismálum, svo eitthvað sé nefnt.
- Sameiginleg ásýnd og merkingar svæða með samstæðri kynningu og samskiptum út á við.
- Hafa yfirsýn á einum stað og skapa breiðan vettvang til heildstæðrar stefnumótunar til lengri tíma.
- Nýta samlegð í rekstri, þekkingu, aðföngum og framkvæmdum til þess að nýta fjármuni með sem hagkvæmasta hætti.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almenn um þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði á Íslandi.

Í dag eru þrír þjóðgarðar á Íslandi. Elstur er þjóðgarðurinn á Þingvöllum en hann var stofnaður í upphafi árs árið 1930 með lögum nr. 59/1928. Upphaflega náði þjóðgarðurinn einungis til helgistaðarins á Þingvöllum og var 40 km² að stærð. Þjóðgarðurinn var stækkaður árið 2004 með setningu laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum og er nú 237 km². Þingvellir eru friðlýstir sem helgistaður þjóðarinnar og hafa gríðarmikið gildi í menningarlegu og sögulegu tilliti. Þar var Alþingi Íslendinga stofnað árið 930 og af þeim sökum hefur Alþingi haft sterk ítök í stjórnun og rekstri þjóðgarðarins frá upphafi. Þingvellir eru einnig náttúruundur á heimsvísu þar sem jarðsagan og vistkerfi Þingvallavatns mynda einstaka heild. Þingvallasvæðið er hluti flekaskila Atlantshafshryggjarins sem liggja um Ísland. Þar má sjá afleiðingar gliðunar jarðskorpunnar í gjám og sprungum svæðisins. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er sjálfstæð ríkisstofnun og fer Þingvallanefnd með stjórn hans, en nefndin er skipuð sjö alþingismönnum sem kjörnir eru á Alþingi í upphafi hvers kjörtímabils. Þingvallanefnd ræður framkvæmdastjóra fyrir þjóðgarðinn sem jafnframt er þjóðgarðsvörður.

Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður árið 2008 á grundvelli laga nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð. Hann nær yfir allan Vatnajökul og stór svæði í nágrenni hans, þar á meðal þjóðgarðana tvo sem fyrir voru í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum og stofnaðir höfðu verið á grundvelli eldri laga um náttúruvernd. Þjóðgarðurinn hefur verið stækkaður nokkrum sinnum frá stofnun, síðast í júlí 2017 þegar Jökulsárlón og nærliggjandi svæði bættust við. Þjóðgarðurinn spannar nú um 14% af flatarmáli Íslands eða 14.141 ferkílómetra og er á meðal stærstu þjóðgarða í Evrópu. Svæðið sem hann nær yfir er einstakt frá náttúruverndarsjónarmiði hvort sem litið er til Íslands eða á heimsvísu og er megin stefið samspil elds og íss og landmótunarhrif Vatnajökuls. Með stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs var stigið nýtt skref í stjórnfyrikomulagi þjóðgarða hér á landi. Þjóðgarðurinn er ríkisstofnun en byggir á valddreifðu fyrirkomulagi þar sem sveitarfélög og félagasamtök hafa beina aðild að stjórn og svæðisráðum. Með stjórn stofnunarinnar og umsjón með rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Í stjórninni sitja sjö fulltrúar, þ.e. formenn allra svæðisráða þjóðgarðsins, einn fulltrúi umhverfisverndarsamtaka og tveir fulltrúar skipaðir af ráðherra án tilnefningar. Útivistarsamtök og ferðamálasamtök eiga áheyrnaraðild að fundum stjórnar. Þá skipar ráðherra jafnframt framkvæmdastjóra fyrir Vatnajökulsþjóðgarð að tillögu stjórnar og annast hann daglegan rekstur þjóðgarðsins í umboði stjórnar. Þjóðgarðurinn skiptist í fjögur

rekstrarsvæði sem rekin eru sem sérstakar einingar á ábyrgð þjóðgarðsvarða auk þess sem svæðisráð er skipað fyrir hvert svæði. Í hverju svæðisráði sitja sex fulltrúar tilnefndir af sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga sem eru á viðkomandi rekstrarsvæði, ferðamálasamtökum á viðkomandi svæði, útivistarsamtökum og umhverfisverndarsamtökum. Svæðisráð eru þjóðgarðsverði til ráðgjafar, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi rekstrarsvæði og samþykkja tillögu að rekstraráætlun fyrir svæðið. Góð reynsla er af valddreifðu stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs sem þykir hafa stuðlað að aukinni sátt um rekstur hans og stjórnun og tryggt stuðning heima í héraði við ákvarðanir sem teknar eru innan þjóðgarðsins.

Þriðji þjóðgarðurinn á Íslandi er þjóðgarðurinn Snæfellsjökull sem stofnaður var í júní árið 2001 á grundvelli náttúruverndarlaga í þeim tilgangi að vernda sérstæða náttúru svæðisins og merkilegar sögulegar minjar. Þjóðgarðurinn er um 170 km² að stærð. Snæfellsjökull sem þjóðgarðurinn dregur nafn sitt af er virk eldkeila 1446 m hár og hefur oft verið kallaður konungur íslenskra fjalla. Toppgígurinn er um 200 metra djúpur, fullur af ís og girtur íshörmum. Jarðfræðin í þjóðgarðinum er afar fjölbreytt og jarðmyndanir eru frá nær öllum tímabilum í jarðsögu Íslands. Láglandi þjóðgarðsins er að mestu mosavaxin og gróin hraun sem runnið hafa frá Snæfellsjökli eða eldvörpum á láglandi. Ströndin er margbreytileg þar sem skiptast á grýttir vogar, sandstrendur og snarbrattir sjávarhamrar með iðandi fuglalífi. Umhverfisstofnun fer með stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Í dag er hann eini þjóðgarðurinn sem byggir á almennri heimild náttúruverndarlaga. Stofnun þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum og Skaftafellsþjóðgarðs byggði einnig á sömu heimild en þeir runnu inn í Vatnajökulsþjóðgarð við stofnun hans eins og áður segir. Í hverjum þjóðgarði sem stofnaður er samkvæmt náttúruverndarlögum starfar þjóðgarðsvörður sem er starfsmaður Umhverfisstofnunar. Annast þjóðgarðsvörður daglegan rekstur og umsjón þjóðgarðs í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlun, sér um fræðslu og fer með eftirlit. Ráðherra er samkvæmt lögum um náttúruvernd heimilt að stofna þjóðgarðsráð með þátttöku hlutaðeigandi sveitarstjórna, stofnana og eftir atvikum félagasamtaka á sviði náttúruverndar og ferðaþjónustu. Hlutverk þjóðgarðsráðs er einungis ráðgefandi og hefur það ekki formlega aðkomu að stjórnun þjóðgarðsins eins og gildir um Þingvallanefnd og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Ráðgjafarnefnd, hliðstæð þjóðgarðsráði, er starfandi fyrir þjóðgarðinn Snæfellsjökul og er hún skipuð fulltrúum Umhverfisstofnunar, ferðamálasamtaka Snæfellsness, Minjastofnunar Íslands og Snæfellsbæjar.

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013 gilda um friðlýsingu landsvæða annarra en þjóðgarðsins á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarðs. Lögin tóku gildi 15. nóvember 2015. Í VIII. kafla laga um náttúruvernd er gerð grein fyrir mismunandi flokkum friðlýstra svæða og byggja þeir á flokkunarkerfi Alþjóðanáttúruverndarsamtakanna (IUCN) fyrir vernduð svæði. Eins og áður segir eru gildandi friðlýsingar hér á landi 111 talsins auk þjóðgarðanna þriggja. Einnig er unnt að friða á grundvelli náttúruverndarlaga vistkerfi, vistgerðir og tegundir, sbr. IX. kafli laganna og í X. kafla er fjallað um sérstaka vernd tiltekinn vistkerfa, jarðminja o.fl. og falla m.a. votlendi, sérstæðir birkiskógar, eldhraun og fossar þar undir. Þá er í lögum um náttúruvernd fjallað um útgáfu náttúruminjaskrár sem skiptist í þrjá hluta. Í A-hluta náttúruminjaskrár eru friðlýst svæði sem falla undir VIII. kafla náttúruverndarlaga og friðaðar vistgerðir, vistkerfi og tegundir sbr. IX. kafla laganna. Í B-hluta er framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum. Í C-hluta er síðan skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að

friðlýsa eða friða. Meðal verkefna Umhverfisstofnunar samkvæmt lögum um náttúruvernd er að annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, bera ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, annast undirbúning friðlýsinga, meta nauðsynlegar verndarráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og annast kynningu tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar.

Sérlög gilda um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, sbr. lög nr. 97/2004. Hefur Umhverfisstofnun umsjón með náttúruvernd á því landsvæði sem um getur í lögnum og ber ábyrgð á því að gerð sé verndaráætlun fyrir svæðið. Þá gilda einnig sérlög um vernd Breiðafjarðar, sbr. lög nr. 54/1995 og fer umhverfis- og auðlindaráðherra með stjórn mála er varðar vernd Breiðafjarðar samkvæmt lögnum. Breiðafjarðarnefnd er ráðherra til ráðgjafar um allt það er lýtur að framkvæmd laganna. Í nefndinni eiga sæti sjö menn skipaðir af ráðherra samkvæmt tilnefningu sveitarfélaga sem liggja að Breiðafirði auk annarra. Nefndin skal í samráði við sveitarfélögin láta gera verndaráætlun þar sem fram kemur hvernig ná skuli þeim markmiðum sem sett eru með vernd svæðisins. Áætlun þessi skal send ráðherra til staðfestingar. Nefndin hefur ráðgjafar- og umsagnarhlutverk en fer ekki með stjórnun svæðisins og er það raunar ekki í hendi neins eins aðila samkvæmt lögnum.

3.2. Um Þjóðgarðastofnun.

Eins og ráða má af umfjöllun hér að framan er umsjón og stjórn náttúruverndarsvæða á Íslandi dreifð og gilda mismunandi reglur um fyrirkomulag og valdheimildir einstakra stofnana. Með frumvarpinu er ætlunin að setja á fót nýja stofnun og færa til hennar þau verkefni sem verið hafa á hendi þriggja stofnana hingað til. Vonast er til að slíkt leiði til öflugri og skilvirkari framkvæmdar og að meiri líkur séu á að markmið friðlýsinga og annarrar verndar skili tilætluðum árangri.

Þjóðgarðastofnun er ætlað að hafa heildaryfirsýn og móta heildrænt skipulag og ásýnd fyrir starfsemi þjóðgarða og náttúruverndarsvæða og byggja upp nauðsynlega þekkingu og innviði til þess að geta ræktað það hlutverk í samræmi við markmið á sviði náttúruverndar. Tilgangur starfseminnar verður að varðveita til frambúðar þau ómetanlegu verðmæti sem felast í náttúru þjóðgarða og náttúruverndarsvæða landsins og gera með því almenningi og atvinnulífi kleift að nýta þau til ánægju og gagns á sjálfbæran hátt um ókomna tíð. Markmið Þjóðgarðastofnunar er að varðveita þjóðargersemar í náttúru landsins með víðtækri sátt þeirra sem hagsmuni hafa af starfsemi á þessum svæðum, þar sem áhersla er lögð á jafnvægi verndar og nýtingar sem rúmast getur innan verndarsvæða, svo sem sjálfbærar beitar, veiðar, útivistar og ferðaþjónusta.

Í skipulagi og fyrirkomulagi stjórnunar Þjóðgarðastofnunar er lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að rekstri og þróun þessara svæða, líkt og nú gildir í Vatnajökulsþjóðgarði. Gert er ráð fyrir að byggja á því fyrirkomulagi sem gilt hefur í stjórnun Vatnajökulsþjóðgarðs og komin er góð reynsla á, þar sem ríkið og sveitarfélög fara sameiginlega með stjórn stofnunarinnar. Einnig er gert ráð fyrir að tryggja sérstöðu Þingvalla. Óhjákvæmilega verður hins vegar einhver breyting á verkefnum stjórna þjóðgarða, þar sem gert er ráð fyrir að þeir verði hluti af einni stofnun. Engu að síður verður þess gætt með skýrum lagaramma og markvissri aðkomu stjórna og svæðisráða að stefnumótun, áætlanagerð og annarri ákvarðanatöku að völd þeirra og áhrif haldist að mestu óbreytt. Á sama tíma er gert ráð fyrir að með Þjóðgarðastofnun verði byggð upp fagleg stoðþjónusta á sviði stjórnsýslu, fjármála og rekstrar, jafnframt því að byggð verði upp fagleg þekking á undirbúningi og

skipulagi framkvæmda og verndaráætlana sem nýtast öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar hefur jafnframt þann tilgang að samræma og tryggja heildaryfirsýn og fylgja því eftir að unnið sé eftir samþykktri stefnu og fyrirbyggjandi áætlunum.

Í framkvæmd hefur stundum leikið vafi á því hvaða aðilar eigi að tilnefna fulltrúa útivistarsamtaka og ferðamálasamtaka. Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð segir t.d. að í svæðisráðum skuli ferðamálasamtök á viðkomandi svæði tilnefna fulltrúa, en slíkum samtökum er stundum ekki til að dreifa. Tilnefningar umhverfisverndarsamtaka hafa byggt á fyrirkomulagi sem ákveðið er í samstarfssamningi ráðuneytisins um umhverfisverndarsamtaka. Það gæti verið hentugra að að setja einhverskonar ramma um tilnefningar ferðamálasamtaka og útivistarsamtaka, annað hvort með samstarfssamningi eða í starfsreglum ráðuneytis. Þá gæti einnig verið þörf á setningu starfsreglna innan Þjóðgarðastofnunar um hlutverk áheyrnarfulltrúa o.fl. Þetta eru hins vegar þættir sem snúa fremur að framkvæmd en beinum ákvæðum frumvarpsins.

Stjórnsýsluhlutverk stofnunarinnar sem felst í ábyrgð á framgangi og framfylgd fyrirbyggjandi heildarstefnu starfseminnar, þ.m.t. gildandi laga og reglugerða, er eðlilega kjarninn í miðlægri starfsemi stofnunarinnar undir yfirumsjón og endanlega á ábyrgð forstjóra stofnunarinnar. Þannig væri það hlutverk miðlægrar stjórnsýslu að tryggja eftirlit með framfylgd stefnu, áætlana, laga og reglugerða, stuðla að samlegð og samræmi í starfseminni og hafa heildaryfirsýn yfir alla þætti er lúta að megin árangursþáttum stofnunarinnar.

Auk þess er eðlilegt að gera ráð fyrir að starfsemi sem nýtist þvert á staðbundna starfsemi sé vistuð miðlægt. Í raun eru sú starfsemi fyrst og fremst þjónusta við þjóðgarðana og aðrar staðbundnar rekstrareiningar þar sem ekki er hagkvæmt að byggja hana upp á hverjum stað. Auk fjármála, reksturs og mannauðsmála má skipta stoðþjónustu í tvo flokka í samræmi við stefnu og áherslur: Aðstoð við verkefni er lúta að innviðum og aðgengi að svæðum annars vegar og hins vegar fagleg þjónusta við gerð verndaráætlana. Rétt er að hafa í huga, að ekki er nauðsynlegt að öll stoðþjónusta sé vistuð á einum stað, þar sem hún getur verið staðsett innan staðbundinna rekstrareininga eftir því sem hentar.

3.3. Regluverk þjóðgarða.

Eins og áður segir eru þrír þjóðgarðar á Íslandi í dag. Núverandi fyrirkomulag og lagaumgjörð um stofnun þessara þriggja þjóðgarða eru ólík og það sem gildir um þær reglur sem þar gilda. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er stofnaður með lögum og eru mörk hans skilgreind þar. Um Vatnajökulsþjóðgarð og stjórnfyrirkomulag hans gilda sérstök lög, en friðlýsingin sjálf fer engu að síður fram með setningu reglugerðar, þar sem mörk þjóðgarðsins og nánari reglur eru settar. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull er stofnaður með reglugerð á grundvelli almennrar heimildar í lögum um náttúruvernd. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að reglur sem gilda um stofnun þjóðgarða og háttsemi í þjóðgördum verði samræmdar að mestu leyti.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Löggjöf um friðlýsingu þjóðgarða getur haft áhrif á heimildir landeigenda og annarra réttihafa lands til nýtingar og framkvæmda á landi sínu. Almenn er þó gert ráð fyrir að þjóðgarðar séu að meginstefnu til stofnaðir á landi í ríkiseign. Stofnun þjóðgarðs getur þannig falið í sér

takmarkanir á eignarheimildum sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er vísað til ákvæða nýrra náttúruverndarlaga um bætur vegna friðlýsingar lands sem þjóðgarðs. Þá er rétt að geta þess að frumvarpið hefur að geyma heimild ráðherra til að beita eignarnámi til að framkvæma friðlýsingu og er hún samhljóða heimild gildandi náttúruverndarlaga.

Ísland hefur gengist undir ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar á sviði náttúruverndar og er tillögunni ætlað að styrkja þá framkvæmd hvað varðar þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði.

5. Samráð.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er frumvarp þetta að megin stefnu til samið af starfshópi sem skipaður var fulltrúum þeirra stofnana sem í dag sinna þeim verkefnum sem gert er ráð fyrir að flytjist til Þjóðgarðastofnunar, þ.e. Vatnajökulsþjóðgarðs, Þjóðgarðsins á Þingvöllum og Umhverfisstofnunar. Samhliða gerð frumvarpsins voru haldnir tveir fundir með hagsmunaaðilum þar sem meginefni frumvarps var kynnt og leitað eftir sjónarmiðum viðkomandi aðila. Þann 19. desember 2018 var haldinn fjölmennur samráðsfundur með fulltrúum náttúruverndarsamtaka, útivistarsamtaka og ferðamálasamtaka og þann 5. janúar 2018 með fulltrúum frá Landvarðafélaginu. Tekið var mið af sjónarmiðum hagsmunaaðila við vinnslu frumvarpsins. Við vinnslu frumvarpsins innan ráðuneytisins voru gerðar nokkrar breytingar frá tillögu starfshópsins. Má þar helst nefna að bætt var við ákvæðum um umdæmisráð m.a. í því skyni að auka aðkomu og áhrif sveitarfélaga, umhverfisverndarsamtaka og hagsmunaaðila á ákvarðanatöku innan friðlýstra svæða, annarra en þjóðgarða. Jafnframt var gerð sú breyting á orðalagi 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins að hafa skuli samráð við sveitarstjórn áður en land er friðlýst sem þjóðgarður í sveitarfélaginu en ekki áskilið að samþykki sveitarstjórnar liggja fyrir. Er þetta til samræmis við ákvæði gildandi náttúruverndarlaga. Þá voru gerðar breytingar á ákvæðum um stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins á Þingvöllum. Lagt er til að þar verði skipuð stjórn eins og í hinum þjóðgördunum tveimur, en Þingvallanefnd verði einnig skipuð eins og verið hefur og hafi umsjón með hinum forna þingstað og áhrifasvæði hans. Tillögur um breytingar á stjórnfyrirkomulagi þjóðgarðsins voru kynntar Þingvallanefnd.

6. Mat á áhrifum.

(kemur síðar)

Athugasemdir við einstakar greindar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í I. kafla eru almenn ákvæði um gildissvið laganna, skilgreiningar á hugtökum og í 1. gr. er fjallað um hlutverk Þjóðgarðastofnunar. Með setningu laganna er sett á fót ný ríkisstofnun, Þjóðgarðastofnun, sem ætlað er að annast stjórnun og rekstur þeirra þriggja þjóðgarða sem hafa verið stofnaðir hér á landi, auk annarra náttúruverndarsvæða sem stofnuð eru á grundvelli laga um náttúruvernd eða njóta verndar samkvæmt sérlögum. Vatnajökulsþjóðgarður og þjóðgarðurinn á Þingvöllum, sem í dag eru sjálfstæðar ríkisstofnanir, renna inn í hina nýju stofnun en auk þess færast þangað verkefni sem verið hafa hjá Umhverfisstofnun, þ.e. umsjón og rekstur annarra náttúruverndarsvæða, undirbúningur friðlýsinga og stjórnsýsla tengd

náttúruminjaskrá þ.m.t. svæði sem njóta sérstakrar verndar og friðunar auk ýmissa almennra verkefna á sviði náttúruverndar. Þessi tilfærsla hefur engin áhrif á friðlýsingu þeirra svæða sem þegar njóta verndar heldur snýr einungis að stofnanaumgjörð þeirra. Leitast er við að halda sem mest í fyrra stjórnfyrirkomulag þjóðgarðanna þriggja og sérstöðu hvers og eins, að því marki sem slíkt er unnt í einni sameinaðri stofnun.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er ákvæði um markmið og gildissvið laganna og um hlutverk Þjóðgarðastofnunar. Hlutverk Þjóðgarðastofnunar kemur fram í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að stofnunin taki við öllum þeim verkefnum sem í dag falla undir þjóðgarðinn á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarð. Þá er einnig gert ráð fyrir að stofnunin taki við umfangsmiklum hluta þeirra verkefna Umhverfisstofnunar sem þeirri stofnun eru falin samkvæmt lögum um náttúruvernd og lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Jafnframt falli lög um verndun Breiðafjarðar undir verksvið stofnunarinnar. Þetta þýðir að gert er ráð fyrir að umsjón og rekstur allra náttúruverndarsvæða samkvæmt skilgreiningu laga um náttúruvernd heyri undir Þjóðgarðastofnun. Nánar tiltekið eru það eftirfarandi svæði:

- a. Friðlýst svæði og afmörkuð búsvæði friðaðra tegunda sem vernduð eru samkvæmt 1. mgr. 56. gr. laga um náttúruvernd.
- b. Svæði og náttúrumyndanir á B- og C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. laga um náttúruvernd.
- c. Afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar samkvæmt öðrum lögum vegna náttúru og landslags, þ.á m. lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og lögum um verndun Breiðafjarðar.

Gert er ráð fyrir að almennt eftirlit með framkvæmd laga um náttúruvernd færist einnig frá Umhverfisstofnun til Þjóðgarðastofnunar, þ.e. á svæðum sem ekki teljast til náttúruverndarsvæða. Gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun hafi áfram eftirlit með innflutningi og dreifingu lifandi framandi lífvera sbr. XI. kafla laga um náttúruvernd, en önnur verkefni samkvæmt þeim lögum færist til Þjóðgarðastofnunar. Samhliða framlagningu þessa frumvarps er lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd þar sem hlutverk Þjóðgarðastofnunar er nánar afmarkað og valdmörk Þjóðgarðastofnunar og Umhverfisstofnunar skilgreind. Þjóðgarðastofnun er samkvæmt ákvæðum frumvarpanna ætlað að fara með umsjón og rekstur allra náttúruverndarsvæða landsins, bera ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, sinna fræðslu og veita ráðherra ráðgjöf um náttúruverndarmál og málefni náttúruverndarsvæða. Þá á stofnunin að annast undirbúning friðlýsinga, meta nauðsynlegar verndaráðstafanir á svæðum sem til greina kemur að setja á framkvæmdaáætlun og sjá um kynningu tillögu að endurskoðaðri náttúruminjaskrá og úrvinnslu umsagna vegna hennar. Þjóðgarðastofnun á jafnframt að hafa eftirlit með framkvæmd laga um náttúruvernd á friðlýstum svæðum, svæðum á náttúruminjaskrá, vistkerfum, vistgerðum og tegundum sem friðuð eru skv. 56. gr. og vistkerfum, jarðminjum o.fl. sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr.

Gildissvið laganna er í aðalatriðum tvíþætt og kemur fram í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Annars vegar gilda lögin um starfrækslu og stjórnun Þjóðgarðastofnunar sem annast stjórnun og rekstur þjóðgarða samkvæmt lögum og önnur verkefni sem stofnuninni eru falin skv. lögum um náttúruvernd, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, lögum um vernd Breiðafjarðar og eftir atvikum öðrum lögum. Í öðru lagi gilda lögin um verndun náttúrufars,

sögu og menningar innan þjóðgarða, undirbúning friðlýsingar og friðlýsingu þjóðgarðs, um stjórnun, valdheimildir og rekstur þjóðgarðanna þriggja, þ.e. þjóðgarðsins á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Hliðstæð ákvæði um friðlýsingu og friðun annarra svæða eru í náttúruverndarlögum. Ástæða aðgreiningarinnar er að í dag falla þjóðgarðarnir þrír undir þrenns konar löggjöf, þ.e. lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, lög um Vatnajökulsþjóðgarð og lög um náttúruvernd. Einfaldara þykir, ekki síst vegna umfangsmikilla sérákvæða um stjórnun og rekstur þjóðgarða, að hafa ein sér lög um þjóðgarðana þrjá en láta ákvæði náttúruverndarlaga halda sér að mestu leyti hvað varðar önnur náttúruverndarsvæði.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru skilgreind hugtökin náttúruminjar og náttúruverndarsvæði og eru skilgreiningarnar samhljóða skilgreiningu náttúruverndarlaga á sömu hugtökum. Þykir rétt, skýrleikans vegna, að skilgreina hugtökin einnig hér, enda koma þau víða við í ákvæðum frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um verkefni Þjóðgarðastofnunar sem snúa að náttúruverndarsvæðum, öðrum en þjóðgördum. Um þau verkefni er að meginstefnu til fjallað í lögum um náttúruvernd, lögum um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og lögum um vernd Breiðafjarðar en talið er rétt að fjalla einnig um þau hér, enda felur frumvarpið í sér ákvæði um stjórnfyriřkomulag Þjóðgarðastofnunar og þar með einnig stjórnfyriřkomulag náttúruverndarsvæða.

Um II. kafla

Í kaflanum er fjallað um það hvernig staðið skuli að friðlýsingu landsvæðis sem þjóðgarðs. Á Íslandi eru starfandi þrír þjóðgarðar: Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, sem þeirra elstur, stofnaður árið 1930, þjóðgarðurinn Snæfellsjökull, stofnaður árið 2001 og Vatnajökulsþjóðgarður sem stofnaður var árið 2008, en inn í hann runnu tveir eldri þjóðgarðar, þ.e. í Skaftafelli og Jökulsárgljúfrum, auk nokkurra annarra friðlýstra svæða. Gert er ráð fyrir að núverandi friðlýsingar allra þjóðgarðanna halda gildi sínu þó sett séu ein heildarlög fyrir Þjóðgarðastofnun og þar með stjórnfyriřkomulag þjóðgarðanna. Í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er gert ráð fyrir að reglugerðirnar þrjár sem settar hafa verið um þjóðgarðana haldi gildi sínu þar til nýjar hafa verið settar. Þannig hefur lagabreytingin engin áhrif á friðlýsinguna sem slíka eða mörk þjóðgarðanna. Lagt til að heiti allra þjóðgarðanna komi fram í lögnum. Jafnframt er lagt til, vegna sérstöðu þjóðgarðsins á Þingvöllum, að núverandi mörk hans verði skilgreind í fylgiskjali með lögnum en heimilt verði að stækka þjóðgarðinn með reglugerð. Þannig verður unnt að stækka alla þjóðgarðana þrjá með reglugerðarbreytingu en stofnun nýs þjóðgarðs frá grunni myndi kalla á breytingu á lögnum. Ástæða þess er m.a. að gert er ráð fyrir að halda í sérstöðu hvers þjóðgarðs, t.d. varðandi skipan í stjórn. Við stofnun nýs þjóðgarðs þyrfti ávallt að taka afstöðu til þess hvernig stjórn hans yrði skipuð, t.d. út frá fjölda sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn næði til.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins koma fram helstu forsendur fyrir því að unnt sé að lýsa landsvæði þjóðgarð. Ákvæðið er að mestu samhljóða 47. gr. gildandi laga um náttúruvernd og byggir á friðlýsingaflokki II, þjóðgarður (e. national park) hjá Alþjóða náttúruverndarsamtökunum (IUCN). Í 3. mgr. er áskilið að hafa skuli samráð við viðkomandi sveitarstjórn áður en landsvæði í sveitarfélaginu er friðlýst sem þjóðgarður.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins kemur fram hver séu markmið stofnunar þjóðgarðs og er ákvæðið að mestu samhljóða 2. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Þó er bætt við áherslu á það markmið að efla samfélag og að þjóðgarði sé ekki einungis ætlað að vera nærsamfélaginu til hagsbóta heldur landinu öllu. Þá er bætt við, ekki síst vegna sérstöðu þjóðgarðsins á Þingvöllum, að tilgangurinn sé einnig að varðveita sögu viðkomandi svæðis.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Þingvellir við Öxará og grenndin þar skuli vera friðlýstur helgistaður allra Íslendinga sem þjóðgarður. Ákvæði 1. másl. 1. mgr. er samhljóða 1. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Vegna sérstöðu þjóðgarðsins sem helgistaðar þjóðarinnar og elsta þjóðgarðs landsins er lagt til að mörk hans eins og þau eru nú skilgreind í 2. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum verði áfram í lögum og komi fram í fylgiskjali. Sú breyting er lögð til varðandi þann þjóðgarð að unnt verði að stækka hann með reglugerð. Væri slík stækkun ekki takmörkuð við nánasta nágrenni Þingvalla við Öxará, heldur gæti verið um mun stærra svæði að ræða, þætti slíkt henta og að uppfylltum öllum lagaskilyrðum. Ef svæði eftir stækkun næði til fleiri sveitarfélaga en áður yrðu viðkomandi sveitarstjórnir að koma sér saman um fulltrúa í stjórn. Í 4. og 5. másl. 1. mgr. segir að hið friðlýsta land skuli vera undir vernd Alþingis og ævinleg eign íslensku þjóðarinnar. Það megi aldrei selja eða veðsetja. Samhljóða ákvæði eru í 3. mgr. 1. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Í 2. mgr. er nýmæli þar sem kveðið er á um að innan þjóðgarðsins á Þingvöllum sé afmarkað svæði sem nýtur sérstakrar verndar Alþingis og er í umsjá Þingvallanefndar. Mörk þessa svæðis skulu skilgreind í reglugerð og er þá miðað við að í aðalatriðum sé um að ræða þingstaðinn á Þingvöllum og nánasta áhrifasvæði hans. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir breyttu hlutverki Þingvallanefndar og það takmarkist að mestu við þingstaðinn og sérstöðu svæðisins sem slíks. Skipuð verði stjórn fyrir þjóðgarðinn á Þingvöllum með svipuðum hætti og í öðrum þjóðgördum sem fari með umsjón þjóðgarðsins í heild. Þannig er gert ráð fyrir að megin verkefni er varða stjórnsýslu, rekstur o.fl. færast frá Þingvallanefnd til stjórnar. Með aukinni aðsókn að þjóðgarðinum síðustu ár hefur umfang verkefna Þingvallanefndar aukist gríðarlega. Er talið eðlilegt að létta þeirri vinnu af þeim alþingismönnum sem þar sitja og skipa í staðinn stjórn til samræmis við fyrirkomlag annarra þjóðgarða.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um Vatnajökulsþjóðgarð og friðlýsingu hans. Samhljóða ákvæði er í 1. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Í ákvæðinu er ráðherra heimilað að friðlýsa Vatnajökulsþjóðgarð með reglugerð. Þegar er í gildi reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð sem samkvæmt ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir að haldi gildi sínu. Stækkun þjóðgarðs, ef til kæmi, tekur gildi við setningu nýrrar reglugerðar þar sem ný mörk eru skilgreind.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er fjallað um þjóðgarðinn Snæfellsjökul og friðlýsingu hans. Ákvæðið er hliðstætt ákvæði 7. gr. um friðlýsingu Vatnajökulsþjóðgarðs. Þjóðgarðurinn Snæfellsjökull hefur í dag þá sérstöðu að vera stofnaður með reglugerð á grundvelli almennrar heimildar í lögum um náttúruvernd. Heiti þess þjóðgarðs kemur því hvergi fram í lögum í dag. Með frumvarpinu verður sú breyting á að stofnun nýs þjóðgarðs kallar ávallt á breytingu á lögum þar sem lagt er til að hin almenna heimild laga um náttúruvernd falli niður. Ástæða þess er m.a. að gert er ráð fyrir að halda í sérstöðu hvers þjóðgarðs, t.d. varðandi skipan í stjórn en hið valddreifða fyrirkomulag kallar einnig á slíkt. Því þarf að ákveða skipan stjórnar nýs þjóðgarðs í lögum og fjölda fulltrúa, t.d. út frá fjölda sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til.

Um 9. gr.

Ákvæði 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er samhljóða 4. mgr. 47. gr. laga um náttúruvernd og felur í sér þá meginreglu að land í þjóðgarði skuli vera í ríkiseign nema sérstakar ástæður mæli með öðru. Í 2. mgr. er heimild til að gera land í einkaeign hluta þjóðgarðs með samþykki landeiganda. Dæmi eru um að slíkir samningar hafi verið gerðir vegna lands í Vatnajökulsþjóðgarði, en í lang flestum tilvikum er land í þjóðgördum í ríkiseign.

Um 10. gr.

Ákvæði 1. og 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins eru efnislega samhljóða 1. og 2. mgr. 6. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum en jafnframt er tekið mið af ákvæðum náttúruverndarlaga um heimild til eignarnáms vegna friðlýsingar lands. Rétt þykir að sambærileg ákvæði gildi fyrir alla þjóðgarðana þrjá. Í 3. mgr. er skerpt á lagaákvæðum um lóðarleigusamninga innan þjóðgarðs auk ákvæðis um að Þjóðgarðurinn á Þingvöllum sé undanþeginn lögum um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús, en hliðstætt ákvæði er í 4. mgr. 2. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Varðandi bótarétt vegna friðlýsingar þjóðgarða er vísað til ákvæða náttúruverndarlaga. Þau lög eru nýleg og er eðlilegt að samskonar ákvæði gildi um bótarétt vegna allra tegunda friðlýsinga.

Um. III. kafla.

Í III. kafla er fjallað um stjórnun Þjóðgarðastofnunar og starfslið. Í skipulagi og fyrirkomulagi stjórnunar Þjóðgarðastofnunar er lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að rekstri og þróun þessara svæða, líkt og nú gildir í Vatnajökulspjóðgarði. Gert er ráð fyrir að byggja á því fyrirkomulagi sem gilt hefur þar og komin er góð reynsla á. Nýmæli er þó að lagt er til að sett verði á fót svokölluð umdæmisráð. Einnig er gert ráð fyrir að tryggja sérstöðu Þingvalla og tengsl þess þjóðgarðs við Alþingi, með því að Þingvallanefnd starfi áfram, en nefndin hafi aðallega stefnumótandi hlutverk og megin hluti daglegrar umsýslu færast yfir til stjórnar og þjóðgarðsvarðar. Óhjákvæmilega verður einhver breyting á verkefnum stjórnna þjóðgarða, þar sem gert er ráð fyrir að þeir verði hluti af einni stofnun undir stjórn forstjóra. Leitast er við að tryggja með skýrum lagaramma og markvissri aðkomu stjórnna og svæðisráða að stefnumótun, áætlanagerð og annarri ákvarðanatöku að völd þeirra og áhrif haldist að mestu óbreytt hvað varðar Vatnajökulspjóðgarð. Hvað varðar þjóðgarðinn Snæfellsjökul þá hefur ráðgjafarráð hins vegar engar formlegar heimildir. Með skipun stjórnar fyrir þann þjóðgarð verður aðkoma sveitarfélaga og annarra þeirra sem tilnefna fulltrúa í stjórn formleg og áhrif og völd þeirra mun meiri en áður.

Gert er ráð fyrir að með Þjóðgarðastofnun verði byggð upp fagleg stoðþjónusta á sviði stjórnsýslu, fjármála, og rekstrar, jafnframt því að byggð verði upp fagleg þekking á undirbúningi og skipulagi framkvæmda og verndaráætlana sem nýtast öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar hefur jafnframt þann tilgang að samræma og tryggja heildaryfirsýn og fylgja því eftir að unnið sé eftir samþykktri stefnu og fyrirliggjandi áætlunum.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Þjóðgarðastofnun sé ríkisstofnun og ráðherra fari með yfirstjórn mála er varðar þá þjóðgarða og önnur náttúruverndarsvæði og náttúruvernd sem undir stofnunina heyra. Sambærilegt ákvæði er í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð. Þó að þjóðgarðarnir þrír séu reknir sem sjálfstæðar einingar og undir sérstakri stjórn þá verða þeir hluti af einni ríkisstofnun, Þjóðgarðastofnun, undir yfirstjórn forstjóra stofnunarinnar sem ábyrgð ber á starfseminni gagnvart ráðherra sbr. 12. gr.

Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um skipun forstjóra Þjóðgarðastofnunar og hlutverk hans. Ákvæðið er efnislega samhljóða 8. gr. b. og 8. gr. c. laga um Vatnajökulspjóðgarð að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að nota starfsheitið forstjóri í stað framkvæmdastjóra og afnumið er að forstjóri sé skipaður að tillögu stjórnar þjóðgarðs, enda slíkt ekki unnt þegar stjórnirnar eru orðnar þrjár. Þá ber forstjóri Þjóðgarðastofnunar ábyrgð gagnvart ráðherra en í lögum um Vatnajökulspjóðgarð segir að framkvæmdastjóri annist daglegan rekstur stofnunarinnar í umboði stjórnar. Með lögum nr. 101/2016 voru gerðar breytingar á ákvæðum laga um Vatnajökulspjóðgarðs varðandi hlutverk framkvæmdastjóra og ábyrgð hans gagnvart ábyrgð stjórnar skýrð. Þykir þörf á að skerpa enn frekar á þessu hér og er 12. gr. frumvarpsins ítarlegri en gildandi ákvæði laga um Vatnajökulspjóðgarð. Er á því byggt að ábyrgð forstjóra sé sú sama og ábyrgð annarra forstöðumanna stofnana eins og hún er m.a. skilgreind í 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996. Þetta gildir þrátt fyrir hið valddreifða fyrirkomulag Þjóðgarðastofnunar á sama hátt og í Vatnajökulspjóðgarði. Forstöðumaður ber

ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma séu í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld stofnunar fara fram úr fjárlagaheimildum eða verkefnum hennar ekki sinnt á forsvaranlegan hátt líkt og forstöðumanni ber að tryggja má veita honum áminningu skv. 21. gr. starfsmannalaga. Forstöðumaður hefur því yfirumsjón með rekstri stofnunar, framkvæmd verkefna hennar og starfsmannamál. Samkvæmt 4. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ber forstöðumaður, eða eftir atvikum stjórn, ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemi skili árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og samþykktar áætlanir. Í 36. gr. laga um opinber fjármál er vísað til 38. gr. starfsmannalaga varðandi ábyrgð forstöðumanna og í 2. mgr. kemur fram að ábyrgðin nái m.a. til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir. Völd og áhrif stjórnar og svæðisráða felast fyrst og fremst í stefnumótun, áætlanagerð og gerð tillagna að reglugerð fyrir viðkomandi svæði. Hlutverk forstjóra er að sjá til þess að fylgt sé lögum og reglum í þeirri vinnu, m.a. með virkri þátttöku miðlægrar stoðþjónustu.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er kveðið á um skipan svæðisbundinna umdæmisráða. Ákvæðið er nýmæli og er ætlað að tryggja valddreifingu, aukið samtal og samráð um náttúruvernd á landsvísu. Með hinu valddreifða fyrirkomulagi frumvarpsins eru áhrif sveitarfélaga og annarra á stjórnun þjóðgarða augin, en samhliða er jafnframt talið nauðsynlegt að auka aðkomu þeirra að stefnumótun annarra náttúruverndarsvæða. Með því að setja á fót umdæmisráð sem fjalla almennt um náttúruvernd á sínu svæði er jafnframt ætlunin að tryggja að horft sé heildstætt á náttúruvernd einstakra landshluta. Fyrirmynd að þessu fyrirkomulagi er í lögum um menningarminjar þar sem kveðið er á um heimild ráðherra til að skipta landinu í minjasvæði en á hverju þeirra starfar svokallað minjaráð. Skipting landsins í minjasvæði skal ákveðin í reglugerð og eru þau átta talsins í dag. Í 1. mgr. frumvarpsins er lagt til sama fyrirkomulag hér, þ.e. að landinu verði skipt í umdæmi með reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Þjóðgarðastofnunar.

Í 2. mgr. frumvarpsins er kveðið á um skipan umdæmisráðs fyrir hvert það svæði sem skilgreint hefur verið skv. reglugerðarheimild 1. mgr. Gert er ráð fyrir að starfsmaður Þjóðgarðastofnunar sé formaður umdæmisráðs og stýri fundum þess. Að auki eigi þar sæti fulltrúar sveitarfélaga á viðkomandi svæði og fulltrúar félaga- og hagsmunasamtaka á svæðinu, allt eftir því sem hentar viðkomandi svæði. Samkvæmt 3. mgr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að umdæmisráð sé Þjóðgarðastofnun almennt til ráðgjafar um málefni náttúruverndar á viðkomandi svæði samkvæmt því sem nánar er tilgreint í reglugerð. Lagt er til að umdæmisráð hafi yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun náttúruverndarsvæða sem friðlýst eru skv. ákvæðum náttúruverndarlaga. Þetta gildi þó ekki fyrir þau náttúruverndarsvæði þar sem skipuð hefur verið sérstök stjórn skv. heimild í 14. gr. frumvarpsins, enda er gert ráð fyrir að þær stjórnir hafi yfirumsjón með gerð stjórnunar- og verndaráætlun þess svæðis, hliðstætt því sem gildir um stjórnir þjóðgarða. Tillögur að stjórnunar- og verndaráætlunum þjóðgarða og þeirra náttúruverndarsvæða sem hafa stjórnir skv. 14. gr. og drög að atvinnustefnu á viðkomandi svæði skulu skv. frumvarpinu sendar umdæmisráði til umsagnar áður en þær eru samþykktar.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er nýmæli um að ráðherra sé heimilt að skipa stjórn yfir náttúruverndarsvæði, líkt og gildir fyrir þjóðgarða. Er einungis um heimild að ræða og væri þá kveðið á um skipun slíkrar stjórnar og samsetningu í auglýsingu um friðlýsingu svæðisins. Kosturinn við slíkt fyrirkomulag væri að þá næðist hliðstæð dreifing valds og gildir í þjóðgörðum, sem kann að henta í einhverjum tilvikum einkum fyrir stærri náttúruverndarsvæði. Væri slík stjórn skipuð hefði hún hliðstætt hlutverk og stjórn þjóðgarðs, sbr. 19. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Í 15. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipan stjórnar þjóðgarðsins á Þingvöllum sem annast stjórnun hans. Er gert ráð fyrir að stjórn verði skipuð með hliðstæðum hætti og í hinum þjóðgörðunum tveimur. Vegna sérstöðu Þingvalla sem helgistaðar þjóðarinnar er þó ekki gert ráð fyrir að sveitarfélögin eigi meirihluta fulltrúa í stjórninni. Hins vegar er aðkoma sveitarfélaga, umhverfisverndarsamtaka og félagasamtaka nýmæli miðað við það sem verið hefur í þjóðgarðinum hingað til.

Vegna sérstöðu Þingvalla og tengsla þess við Alþingi er áfram gert ráð fyrir að Þingvallanefnd starfi en með breyttu hlutverki, þ.e. að nefndin annist fyrst og fremst þau málefni sem snúa að sérstöðu svæðisins sem hins forna þingstaðar og hafi neitunarvald þegar kemur að ákvörðunum því tengdu. Gert er ráð fyrir að í Þingvallanefnd eigi sæti sex fulltrúar, þ.e. einn fulltrúi sveitarfélaga innan þjóðgarðsins og fimm fulltrúar Alþingis og verði þeir kosnir úr hópi alþingismanna á sama hátt og verið hefur, sbr. ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Til að tryggja samtal og samráð milli stjórnar og Þingvallanefndar er lagt til að Þingvallanefnd tilnefni einn mann í stjórn þjóðgarðsins úr sínum hópi.

Um 16. gr.

Í 16. gr. frumvarpsins kemur fram hvernig stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs er skipuð og er ákvæðið efnislega samhljóða 4. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Núverandi fyrirkomulag hefur gefist vel og er ekki talin ástæða til breytinga.

Um 17. gr.

Í 17. gr. er kveðið á um skipan stjórnar þjóðgarðsins Snæfellsjökull. Til samræmis við Vatnajökulsþjóðgarð er lagt til að meirihluti stjórnar verði skipuð fulltrúum sveitarfélaga. Gerir frumvarpið ráð fyrir að stjórn verði skipuð alls fimm fulltrúum, þ.e. þremur fulltrúum tilnefndum af fulltrúum þeirra sveitarfélaga sem þjóðgarðurinn nær til, einum fulltrúa tilnefndum af umhverfisverndarsamtökum og einum fulltrúa skipuðum af ráðherra án tilnefningar og skal hann vera formaður. Áheyrnarfulltrúar verði tilnefndir og skipaðir á hliðstæðan hátt og í stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs. Í dag er þjóðgarðurinn einungis í einu sveitarfélagi, þ.e. Snæfellsbæ, sem þá tilnefnir alla fulltrúana þrjá. Þetta myndi breytast ef þjóðgarðurinn yrði stækkaður á þann veg að hann næði til fleiri sveitarfélaga.

Um 18. gr.

Ákvæðið er samhljóða 5. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð að öðru leyti en því að felld er út setningin um að stjórnarsýslulög gildi um ákvarðanir stjórnar. Ekki er í frumvarpinu gert ráð fyrir að stjórnir þjóðgarða taki stjórnvaldsákvarðanir og er því málsliðurinn felldur niður.

Um 19. gr.

Í 19. gr. frumvarpsins er hlutverk stjórna þjóðgarðanna þriggja skilgreint. Ákvæðið er nánast samhljóða 6. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Felld er þó út að stjórn geri tillögu til ráðherra um skipan framkvæmdastjóra og að stjórn setji framkvæmdastjóra og þjóðgarðsvörðum starfslýsingar. Forstjóri heyrir samkvæmt frumvarpinu undir ráðherra sem setur honum erindisbréf. Þá eru þjóðgarðsverðir ráðnir af forstjóra og því eðlilegt að forstjóri setji þeim starfslýsingar. Þá er einnig felld út að stjórn hafi yfirumsjón með gerð samninga við þá sem vilja stunda atvinnu innan þjóðgarðsins, en gert er ráð fyrir að það verði á forræði miðlægrar stoðþjónustu og á ábyrgð forstjóra, en mótun atvinnustefnunnar er hins vegar áfram í höndum stjórnar. Að meginstefnu til er hlutverk stjórnar Vatnajökulsþjóðgarðs óbreytt verði ákvæði frumvarpsins að lögum. Hlúverk Þingvallanefndar hefur ekki með sama hætti verið skilgreint í lögum en gera má ráð fyrir að viðfangsefnin verði í framkvæmd að mestu óbreytt, en færist að hluta til frá Þingvallanefnd til stjórnar þjóðgarðsins. Engin eiginleg stjórn hefur verið yfir þjóðgarðinum Snæfellsjökli.

Um 20. gr.

Í 20. gr. frumvarpsins er nýtt hlutverk Þingvallanefndar skilgreint. Gert er ráð fyrir að umsjónarsvæði nefndarinnar verði skilgreint í reglugerð og takmarkist við hinn forna þingstað og áhrifasvæði hans. Þannig er gert ráð fyrir að nefndin beini sjónum sínum að svæðinu út frá sérstöðu þess sem hins forna þingstaðar þjóðarinnar og að svæðið sé undir verndarvæng Alþingis. Verður hlutverk nefndarinnar ráðgefandi gagnvart stjórn þjóðgarðsins og forstjóra og veitir hún umsagnir um öll stefnumarkandi mál. Jafnframt er gert ráð fyrir að hún hafi neitunarvald varðandi tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu fyrir það svæði sem skilgreint er í reglugerð sem umsjónarsvæði nefndarinnar.

Um 21. gr.

Í 21. gr. frumvarpsins er kveðið á um að Vatnajökulsþjóðgarður skiptist í fjögur rekstrarsvæði sem rekin skuli sem sjálfstæðar rekstrareiningar á ábyrgð þjóðgarðsvarðar. Þá skal einnig starfa svæðisráð á hverju rekstrarsvæði sem er til ráðgjafar um málefni viðkomandi svæðis. Ákvæði 1. og 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins eru efnislega samhljóða 7. gr. laga um Vatnajökluþjóðgarð. Nýmæli er í 2. mgr. 21. gr. frumvarpsins um að heimilt sé að svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs fari jafnframt með málefni nálægra náttúruverndarsvæða og skal þá stjórn þjóðgarðsins einnig hafa umsjón þeirra. Gerðir hafa verið nokkrir samningar milli Vatnajökulsþjóðgarðs og Umhverfisstofnunar um að fyrrnefnda stofnunin hafi umsjón tiltekinna friðlýstra svæða. Ræður þá nálægð hinna friðlýstu svæða við þjóðgarðinn því að hentugt þykir að sama stofnunin annist

viðkomandi svæði. Hefur Vatnajökulsþjóðgarður þannig haft umsjón með Dettifossi, Herðubreiðarlindum, Kringilsárrana og Lónsöræfum. Verði frumvarp þetta að lögum, auk tilheyrandi breytinga á lögum um náttúruvernd, mun umsjón og rekstur þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða færast á eina hendi, þ.e. til Þjóðgarðastofnunar, sem stuðlað getur enn frekar að þessu fyrirkomlagi. Með nýtingu heimildar til að færa umsjón með einstökum svæðum sem friðlýst eru samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga undir svæðisráð og stjórn Vatnajökulsþjóðgarðs færast viðkomandi svæði undir hið valddreifða stjórnfyrirkomulag þjóðgarðsins. Þannig fá heimamenn og aðrir sem sæti eiga í stjórn og/eða svæðisráði aukna aðkomu að ákvarðanatöku viðkomandi svæða. Lagt er til að um heimild sé að ræða enda ekki víst að þetta henti í öllum tilvikum. Ef tekin er ákvörðun um fyrirkomulag sem þetta skal tilgreina það í stjórnunar- og verndaráætlun viðkomandi svæða. Þá er í 5. mgr. kveðið á um að heimilt sé að ákveða í reglugerð að umdæmisráð gegni einnig hlutverki svæðisráðs. Ef umdæmið nær að mestu leyti til sömu sveitarfélaga og tiltekið rekstrarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs er líklegt að hagkvæmt sé að sameina þessi tvö ráð og einfalda þannig stjórnsýslu svæðisins.

Um 22. gr.

Í greininni er hlutverk svæðisráða Vatnajökulsþjóðgarðs skilgreint og er það efnislega samhljóða 8. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð.

Um 23. gr.

Ákvæðið kveður á um samstarf þjóðgarða, umdæmisráða og svæðisráða og samstarf stjórna við heildarsamræmingu málefna þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða á landinu öllu. Samskonar ákvæði er í 8. gr. a. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Meiri heildaryfirsýn og bætt heildarásynd í málefnum allra þjóðgarða og annarra náttúruverndarsvæða á landinu er ein af ástæðum stofnunar Þjóðgarðastofnunar og því þykir rétt að leggja áherslu á skyldu til samstarfs í sérstöku ákvæði frumvarpsins.

Um 24. gr.

Í 24. gr. frumvarpsins segir að ráða skuli þjóðgarðsvörð til hvers rekstrarsvæðis Vatnajökulsþjóðgarðs og til hinna þjóðgarðanna tveggja. Hliðstæð ákvæði eru í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og lögum um náttúruvernd.

Um 25. gr.

Í 25. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk þjóðgarðsvarða og er það efnislega samhljóða 10. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð.

Um 26. gr.

Fjallað er um miðlæga stoðþjónustu í 26. gr. frumvarpsins. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins er í skipulagi og fyrirkomulagi stjórnunar Þjóðgarðastofnunar lögð áhersla á valddreifingu og aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að rekstri og þróun þessara svæða, líkt og nú gildir í Vatnajökulspjóðgarði. Helsti ókostur núverandi fyrirkomulags hefur verið veikburða stoðþjónusta við starfsemi sem er dreifð um stórt landsvæði auk þess sem sérþekking á tilteknum þáttum hefur ekki byggst nægjanlega upp innan stofnunarinnar. Verði frumvarpið að veruleika mun starfsemin verða mun umfangsmeiri og dreifð um allt land. Enn frekari þörf mun þá verða á öflugum stuðningi og sérhæfðri þjónustu sem veitt er miðlægt á sviði stjórnsýslu, fjármála og rekstrar, jafnframt því að byggð verði upp fagleg þekking á undirbúningi og skipulagi framkvæmda og verndaráætlana sem nýtast öllum einingum. Miðlæg starfsemi Þjóðgarðastofnunar hefur jafnframt þann tilgang að samræma og tryggja heildaryfirsýn og fylgja því eftir að unnið sé eftir samþykktri stefnu og fyrirliggjandi áætlunum.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla er fjallað um gerð og réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana fyrir þjóðgarða en þær eru meginstjórnartæki þeirra. Ákvæðin eru að mestu efnislega samhljóða hliðstæðum ákvæðum í lögum um Vatnajökulspjóðgarð. Um stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir önnur náttúruverndarsvæði gilda lög um náttúruvernd. Í gildandi lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum er ekki kveðið á um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar, en unnið hefur verið að stefnumótun fyrir þjóðgarðinn að undanfögnu. Hvað þjóðgarðinn Snæfellsjökul varðar þá hefur þar þegar verið sett stjórnunar- og verndaráætlun á grundvelli laga um náttúruvernd. Réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlana samkvæmt ákvæðum frumvarpsins eru þó formlega önnur en þeirra áætlana sem settar eru samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga þar sem sveitarstjórnir eru bundnar af efni þeirra fyrrnefndu við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Er þetta fyrirkomulag sem tíðkast hefur í Vatnajökulspjóðgarði og helgast af ríkri aðkomu sveitarfélaganna að stjórn þess þjóðgarðs og mun framvegis einnig gilda í þjóðgarðinum Snæfellsjökli, verði ákvæði frumvarpsins að lögum. Hins vegar má benda á að breytingin er ekki mikil í reynd þar sem skipulagsvald sveitarfélaga í þjóðgörðum er nú þegar takmarkað með því regluverki sem um þjóðgarðana gilda og allar ákvarðanir um landnotkun innan þeirra eru í höndum þjóðgarðsyfirvalda.

Um 27. gr.

Ákvæði 27. gr. frumvarpsins byggja á ákvæðum laga um Vatnajökulspjóðgarð og laga um náttúruvernd en þar eru tilgreindir þeir þættir sem fjalla á um í stjórnunar- og verndaráætlun. Í 3. mgr. er nýmæli um að tilgreina skuli í stjórnunar- og verndaráætlunar hans almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu innan þjóðgarðs. Þau skilyrði ásamt ákvæðum viðkomandi reglugerðar munu móta þann almenna ramma sem stjórn er síðan bundin af við gerð atvinnustefnu og við leyfisveitingar fyrir atvinnutengda starfsemi skv. ákvæðum 33. gr. frumvarpsins. Er talið æskilegt að slíkur almennur rammi fái þann undirbúning og umfjöllun meðal hagsmunaaðila sem fylgir vinnslu og gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Síðan setur hver stjórn nánari ákvæði í atvinnustefnu sinni sem þá mótast ekki síst af sérkennum hvers svæðis og þeirri starfsemi sem þar er áætluð að muni fara fram. Má búast við að atvinnustefnan geti, a.m.k. í upphafi, tekið tíðari breytingum en stjórnunar- og verndaráætlun,

Í takt við þá öru þróun sem getur verið til staðar einkum í ferðatengdri starfsemi. Við leyfisveitingar og samningagerð við þjóðgarðsyfirvöld vegna starfrækslu atvinnutengdrar starfsemi skv. 33. gr. frumvarpsins ber að taka mið af þeirri stefnumótun sem fram kemur í stjórnunar- og verndaráætlun og atvinnustefnu viðkomandi svæðis.

Um 28. gr.

Í greininni eru ákvæði um málsmeðferð stjórnunar- og verndaráætlana og byggir hún á ákvæðum 12. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð. Jafnframt koma fram ákvæði um hlutverk svæðisráða, stjórna, miðlægrar stoðþjónustu og forstjóra við gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun. Endanleg tillaga er staðfest af ráðherra.

Um 29. gr.

Í 29. gr. frumvarpsins eru réttaráhrif stjórnunar- og verndaráætlunar skilgreind og er ákvæðið efnislega samhljóða 13. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð. Kemur fram að sveitarstjórnir séu bundnar af efni stjórnunar- og verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan þjóðgarðs. Þetta á þó ekki við um þjóðgarðinn á Þingvöllum en þar er þó sveitarstjórn að sjálfsögðu engu að síður bundin af ákvæðum laga og reglna sem um þjóðgarðinn gilda. Þar sem sveitarstjórnir hafa stjórnunarlegt vald innan Vatnajökulspjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls, byggt á meirihluta bæði í svæðisráðum og stjórnnum, er tryggt að þau hafa mikið að segja um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar. Ákvæðið er til hagræðingar og til að koma í veg fyrir skörun skipulagsáætlana annars vegar og stjórnunar- og verndaráætlunar þjóðgarðs hins vegar. Í stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum verður fulltrúi sveitarfélagsins hins vegar einungis einn af fimm fulltrúum í stjórn og því ekki um sömu stöðu að ræða þar. Því er lagt til að ákvæðið eigi ekki jafn fortakslaut við þar. Í raun hefur þetta þó ekki meiri takmörkun í för með sér á skipulagsvaldi sveitarfélaganna en nú er þar sem sveitarstjórnir geta í dag ekki tekið ákvarðanir um landnotkun innan þjóðgarða sem eru í andstöðu við ákvarðanir þjóðgarðsyfirvalda eða þess regluverks sem þar gildir.

Um V. kafla.

Í V. kafla eru settar almennar meginreglur um háttsemi í þjóðgörðum. Í 30. gr. er ákvæði um bann við spjöllum og raski og í 31. gr. eru settar reglur um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgörðum. Ákvæðin eru hliðstæð ákvæðum náttúruverndarlaga og laga um Vatnajökulspjóðgarð. Í 32. gr. er nýtt ákvæði sem fjallar um öryggi gesta.

Um 30. gr.

Ákvæðið fjallar um bann við spjöllum og raski innan þjóðgarðs og er efnislega samhljóða 14. gr. laga um Vatnajökulspjóðgarð, en þó bætist við setning um bann við mengun eða spjöllum á jarðvegi eða vatni og er sú viðbót m.a. til komin vegna þjóðgarðsins á Þingvöllum.

Um 31. gr.

Í 31. gr. frumvarpsins eru settar reglur um dvöl, umgengni og umferð í þjóðgörðum og byggja þær á 15. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð og ákvæðum laga um náttúruvernd. Lítilsháttar viðbætur eru í 3. mgr. þar sem tilgreint er hverskonar athöfnum heimilt er að setja skorður með reglugerð. Má þar sérstaklega nefna nýtt ákvæði um að heimilt sé að setja reglugerð um köfun innan þjóðgarðs í því skyni að tryggja vernd náttúrufars og öryggi fólks. Köfun í Silfru á Þingvöllum er gríðarlega vinsæl og hafa þjóðgarðsyfirvöld séð um að setja henni ramma m.a. til að draga úr hættu á slysum. Er nauðsynlegt að til staðar sé lagaheimild til setningar slíkra reglna.

Um 32. gr.

Í 32. gr. frumvarpsins er nýtt ákvæði um öryggi gesta en umræða um hættu á vinsælum ferðamannastöðum hefur verið fyrirferðamikil í umræðunni undanfarin misseri. Í ákvæðinu kemur fram sú meginregla að fólk ferðist um og dvelji í þjóðgörðum á eigin ábyrgð. Einnig er gert ráð fyrir að fjallað sé um öryggismál og uppbyggingu innviða vegna þeirra á fjölförnum áningarstöðum innan þjóðgarða í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins. Getur þar t.a.m. verið um að ræða merkingar, stígagerð og aðrar ráðstafanir til að beina umferð frá sérstökum hættum í umhverfinu. Þá er í ákvæðinu fjallað um það hlutverk þjóðgarðsvarða og annarra starfsmanna að veita fræðslu og upplýsingar eftir því sem unnt er varðandi öryggismál og að aðstoða lögreglu og aðra björgunar- og viðbragðsaðila í hættu- eða neyðarástandi.

Um VI. kafla.

Í VI kafla er fjallað um starfsemi í þjóðgörðum, þ.e. samninga við þjónustuaðila og leyfisveitingar. Hliðstæð ákvæði eru í gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð.

Um 33. gr.

Í greininni er kveðið á um gerð stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs. Skal slík atvinnustefna vera í samræmi við markmiðsákvæði 5. gr. frumvarpsins og ákvæði og viðkomandi stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs sbr. 3. mgr. 27. gr. Sjá einnig athugasemdir við þá grein.

Í 2. mgr. er kveðið á um að óheimilt sé að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við Þjóðgarðastofnun. Ákvæðið er efnislega samhljóða 15. gr. a laga um Vatnajökulsþjóðgarð og kom nýtt inn í þau lög árið 2016 með lögum nr. 101/2016 og er hér lagt til að það eigi framvegis einnig við í hinum þjóðgörðunum tveimur. Nýtt er þó að kveðið er á um að slík starfsemi skuli rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar. Til þessa hafa ýmsir þjónustuaðilar rekið starfsemi innan þjóðgarðanna og jafnvel haft aðstöðu þar. Þykir rétt að mæla skýrt fyrir um að nauðsynlegt er að gera samning við Þjóðgarðastofnun um slíka starfsemi. Áhugi rekstraraðila ferðapjónustu á því að koma upp aðstöðu innan þjóðgarða hefur aukist síðastliðin ár og er sýnilega þörf á vönduðu fyrirkomulagi við úthlutun aðstöðu. Með hliðsjón af stefnu þjóðgarðsyfirvalda og verndarmarkmiðum þjóðgarðanna kann að vera nauðsynlegt að takmarka þann fjölda aðila sem fá aðstöðu innan tiltekinna svæða og velja á milli aðila sem óska eftir slíku. Koma þar til

skoðunar almenn sjónarmið sem gilda við úthlutun takmarkaðra gæða, svo sem um opinbera auglýsingu þannig að áhugasömum aðilum sé kunnugt um að úthlutun standi fyrir dyrum. Þá verða að liggja fyrir þau sjónarmið sem hafa vægi við ákvörðunartöku um úthlutun og gæta þarf þess að ákvörðun sé tekin á málefnalegum grundvelli. Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að setja skuli þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðs og til samræmis við atvinnustefnu og stjórnunar- og verndaráætlun. Önnur atriði sem gætu komið til skoðunar eru m.a. ákvæði um tímalengd samnings, endurgjald, umgengni og aðrar skyldur þjónustuaðila.

Um 34. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 15. gr. b. laga um Vatnajökulsþjóðgarð og er lagt til að það gildi einnig um hina þjóðgarðana tvo. Með því eru styrktar heimildir og geta þjóðgarðsyfirvalda til að hafa eftirlit með hvers konar viðburðum, verkefnum og rannsóknum innan þjóðgarðs. Vegna þessa er lagt til að mælt verði fyrir um skyldu til að afla leyfis Þjóðgarðastofnunar vegna skipulagðra viðburða og nánar tilgreindra verkefna. Með þessu móti er tryggt að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um athafnir af þessu tagi og að þau geti metið hvort veita skuli leyfi með hliðsjón af verndarmarkmiðum, sem og sett nauðsynleg skilyrði fyrir leyfisveitingum. Lagt er til að stofnuninni sé heimilað setja þau skilyrði fyrir leyfisveitingu sem teljast nauðsynleg og sé þar fylgt almennum reglum sem stjórn er heimilt að setja.

Í 1. mgr. er fjallað um leyfisveitingar vegna skipulagðra viðburða og verkefna sem kalla á aðstöðu, mannafla eða meðferð tækja í þjóðgarðinum, svo sem vegna kvikmyndunar, listviðburða, samkomuhalds og rannsókna. Hér falla undir hvers konar viðburðir og verkefni sem geta með einhverju móti haft áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins vegna umfangs eða aðfanga. Tekið skal fram að ekki er þörf á leyfisveitingu vegna minni háttar viðburða og samkoma, en gert er ráð fyrir að mælt verði nánar fyrir um viðburði og verkefni sem krefjast leyfis í reglugerð. Almennt má ætla að rannsóknir innan þjóðgarðsins, sem samræmast verndarmarkmiðum, verði heimilaðar enda þótt nauðsynlegt kunni að vera að setja þeim skilyrði, en mikilvægt er að þjóðgarðsyfirvöldum sé kunnugt um hvers konar rannsóknir sem fyrirhugaðar eru innan þjóðgarðsins.

Í 2. mgr. er lagt til að Þjóðgarðastofnun verði veitt heimild til að loka tímabundið einstökum svæðum þjóðgarðsins teljist það nauðsynlegt vegna viðburða, verkefna eða rannsókna sem veitt hefur verið leyfi fyrir. Tekið er fram að hafa skuli samráð um slíka ákvörðun við fulltrúa ferðaþjónustunnar sem ætla má að hyggi á ferðir um svæðið eftir því sem kostur er. Ætla má að sjaldan þurfi að grípa til slíkrar lokunar, en reynslan sýnir að nauðsynlegt er að heimild af þessum toga sé til staðar. Um er að ræða íþyngjandi aðgerð og verður eingöngu gripið til lokunar þegar slíkt telst nauðsynlegt. Við ákvörðunartöku ber að líta til andstæðra hagsmuna, svo sem hagsmuna leyfishafa, almennings og ferðaþjónustufyrirtækja, og meta hvort réttlætanlegt sé að grípa til lokunar. Því til samræmis er lagt til að sérstaklega verði mælt fyrir um að við ákvörðunartöku beri að hafa samráð við fulltrúa ferðaþjónustu, eins og áður hefur komið fram. Tekið skal fram að í samræmi við meðalhófsregluna ber að tryggja að lokun vari í eins stuttan tíma og taki til eins takmarkaðs svæðis og unnt er.

Um 35. gr.

Í 35. gr. frumvarpsins er fjallað um starfsstöðvar þjóðgarðanna en gert er ráð fyrir að staðsetning þeirra og nánara fyrirkomulag sé skilgreint í stjórnunar- og verndaráætlun viðkomandi þjóðgarðs.

Um VII. kafla.

Í VIII. kafla er fjallað um eftirlit og úrskurð um ágreining. Þjóðgarðastofnun ber ábyrgð á eftirliti í þjóðgörðum og er dagleg framkvæmd slíks eftirlits í höndum þjóðgarðsvarðar og annarra starfsmanna þjóðgarðsins.

Um 36. gr.

Greinin fjallar um eftirlit með framkvæmd laganna, reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra og stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir þjóðgarða sem er í höndum Þjóðgarðastofnunar. Ákvæðið er efnislega að mestu samhljóða 18. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð.

Um 37. gr.

Í 37. gr. frumvarpsins er ákvæði um kærheimild og kærurétt vegna ágreinings um framkvæmd laganna. Ákvæðið er efnislega samhljóða 19. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að ákvarðanir séu kærnanlegar til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í stað ráðherra.

Um IX. kafla.

Í IX. kafla eru ýmis ákvæði, þ.m.t. ákvæði um setningu reglugerða fyrir þjóðgarð, en ýmsar reglugerðarheimildir eru einnig annarsstaðar í einstökum greinum frumvarpsins. Í 39. gr. er ákvæði um heimild til gjaldtöku í þjóðgörðum og er ákvæðið efnislega samhljóða frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi um breytingar á lögum um Vatnajökulsþjóðgarð og lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Um 38. gr.

Reglugerðarheimild er í 38. gr. frumvarpsins en víða er í öðrum greinum frumvarpsins einnig kveðið á um heimild til setningar reglugerðar um tiltekin atriði. Ákvæðið er efnislega samhljóða 1. mgr. 20. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Eins og fram kemur fyrr í athugasemdunum þá er gert ráð fyrir að mörk Vatnajökulsþjóðgarðs og þjóðgarðsins Snæfellsjökuls verði alfarið skilgreind í reglugerð og einnig ef tekin verður ákvörðun um stækkun þjóðgarðsins á Þingvöllum.

Um 39. gr.

Gjaldtökuheimild fyrir þjónustu í Þjóðgörðum er í 39. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggir á efni frumvarps til laga um breytingu á lögum um Þjóðgarðinn á Þingvöllum og lögum um Vatnajökulsþjóðgarð sem lagt var fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016-2017 en náði ekki fram að ganga. Lagt er til að heimilt verði að taka gjöld innan þjóðgarðs fyrir veitta þjónustu og aðgang að svæðinu. Breytingin frá gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð snýr að því hvaða rekstrarþætti heimilt er að reikna inn í upphæð þjónustugjalda þannig að ekki verður eingöngu um að ræða kostnað vegna þjónustu og eftirlits heldur einnig kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða og rekstur. Eins og gjaldtökuákvæði þeirra laga er í dag er ekki nægjanlega skýrt hvaða uppbyggingarkostnað er hægt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda. Skýrt er tekið fram í 39. gr. frumvarpsins að slík gjöld eiga að mæta kostnaði við þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða, rekstur og eftirlit með dvalargestum. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni. Gjöld skulu birt í reglugerð sem ráðherra setur og byggjast á fjárhagsáætlun þjóðgarðs. Gert er ráð fyrir að um hefðbundin þjónustugjöld sé að ræða sem renni til viðkomandi þjóðgarðs. Jafnframt er í 2. mgr. gert ráð fyrir að heimilt verði að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga. Ljóst er að leyfisveitingum og gerð samninga fylgir ákveðin umsýsla og vinna af hálfu þjóðgarðsyrivalda, auk þess sem eftirlit með leyfis skyldri starfsemi kann að vera nauðsynlegt til að tryggja að farið sé að almennum reglum sem um þjóðgarðinn gilda og þeim sérstöku skilyrðum sem kunna að hafa verið sett.

Um 40. gr.

Í 40. gr. er ákvæði um refsiaþbyrgð og dagsektir og er það hliðstætt 22. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð.

Um 41. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða

Samkvæmt 1. tölul. er heimilt, þrátt fyrir ákvæði 41. gr., að skipa forstjóra Þjóðgarðastofnunar fyrir gildistöku laganna 1. janúar 2020 og skal hann vinna að undirbúningi gildistöku laganna. Mikilvægt er að þegar verkefni Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og þess hluta Umhverfisstofnunar sem fer með náttúruvernd, færast til nýrrar stofnunar verði búið að undirbúa flutninginn vel.

Í 2. tölul. er kveðið á um forgangsrétt starfsmanna Vatnajökulsþjóðgarðs, þjóðgarðsins á Þingvöllum og Umhverfisstofnunar sem starfa við þau verkefni sem færast til Þjóðgarðastofnunar. Tekið er sérstaklega fram að 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildi ekki við veitingu starfa þannig að heimilt er að ráða í störf án þess að þau séu auglýst opinberlega.

Drög 25. júlí 2018

Í 3. tölul. er kveðið á um að reglugerðir og stjórnunar- og verndaráætlanir sem settar eru á grundvelli laga nr. 60/2007, um Vatnajökulsþjóðgarð, laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og laga nr. 47/2004, um þjóðgarðinn á Þingvöllum, haldi gildi sínu við gildistöku laga þessara.

DRÖG